

DE LA EXPECTATIVA AL DESCONCIERTO

**El proceso constituyente de 1991
visto por sus protagonistas**

RICARDO ZULUAGA GIL

2ª edición
2017



ISBN: 978-958-96784-8-0

© DE LA EXPECTATIVA AL DESCONCIERTO

El proceso constituyente de 1991 visto por sus protagonistas

© Ricardo Zuluaga Gil

rilezugi@gmail.com

www.ricardozuluagagil.com

© Academia Antioqueña de Historia

Primera edición: septiembre de 2008

Segunda edición: marzo de 2017

Diseño y diagramación: Extrategia Ecoprint S.A.S.

Diseño de carátula: Extrategia Ecoprint S.A.S.

Impresión y terminación: Extrategia Ecoprint S.A.S.

Diagonal: 80A N° Tr. 45 - 320 medellín - Colombia

Tel: (574) 411 2120

Prohibida la reproducción total o parcial, por cualquier medio o con cualquier propósito, sin la autorización escrita de los titulares de los derechos.

Las opiniones expresadas en la presente obra son responsabilidad exclusiva de su autor y no comprometen a la Academia Antioqueña de Historia.

Tabla de Contenido

Prólogo	9
Introducción	23
1. Los consensos constituyentes: un problema recurrente de nuestra historia	27
2. La Constitución bloqueada	43
3. Vox populi, vox Dei. Hacia la transición constitucional	53
3.1 Asamblea Nacional Constituyente. El incierto origen de una feliz iniciativa	54
3.2 La séptima papeleta. Un proceso no tan espontáneo	62
3.3 La trama judicial de la convocatoria	65
3.4 La elección de la Constituyente y el adiós al bipartidismo.....	79
4. La composición de la Asamblea Constituyente	85
5. El desarrollo de la Constituyente. Un proceso nada ejemplar	97
5.1 Relación de fuerzas al interior de la Asamblea Constituyente.....	97
5.2 El desarrollo de los debates	103
5.3 ¿Excesiva incidencia del Gobierno?.....	107
5.4 Ausencia de límites temáticos	110
5.5 El problema del Reglamento.....	112
5.6 Inadecuada organización del trabajo interno	114
5.7 ¿Prorrogar el período?	116
5.8 ¿Asamblea Constitucional o Constituyente? Crónica de una metamorfosis	120
5.9 El proceso de redacción de la Constitución.....	122
5.10 La promulgación de la Constitución. Un alumbramiento en medio de muchas vicisitudes.....	128

6. ¿El Herodes de la Constitución? Crónica de la revocatoria del Congreso	135
7. La Constituyente y la paz	149
7.1 La Constituyente y la subversión.....	150
7.2 La Constituyente y la extradición.....	158
7.3 La Constituyente y los militares: ¿una espada de Damocles?.....	166
8. Proceso postconstituyente: vigencia de la Constitución de 1991	171
8.1 El resultado final.....	171
8.2 Las deudas y las frustraciones de la Constitución.....	175
9. El desarrollo de la Constitución	187
9.1 El Congreso de la República como constituyente derivado.....	190
9.2 El Congreso de la República como legislador ordinario.....	195
9.3 ¿El Congreso contra la Constitución?.....	197
9.4 La Corte Constitucional: ¿guardián de la Constitución?.....	198
10. La Constitución: ¿un nuevo campo de batalla?	203
11. Epílogo. La ausencia de sentido constitucional, una posible explicación	209
Anexos	213
Bibliografía	223

PRÓLOGO DE LA ILUSIÓN A LA REALIDAD

Desde hace años la corporación PLURAL, Centro de Estudios Constitucionales, había tenido la idea nunca realizada de llevar a cabo entrevistas en profundidad con los Constituyentes de 1991 para reconstruir con sus protagonistas, la magna obra realizada con la expedición de la nueva Carta fundamental de Colombia.

Esta manera de recrear y conservar para la posteridad hechos históricos relevantes es de muy poca usanza en Colombia y en general en los países latinoamericanos. No ocurre así ni en Europa ni en los Estados Unidos donde el testimonio de los autores es respetado y sus vivencias conservadas cuidadosamente como fuente vital para la interpretación del pasado.

Por fortuna, a mediados del año 2006 nos visitaron al Director Ejecutivo de Plural Dr. Armando Novoa y a mí como su Presidente, un equipo de tres distinguidos investigadores los profesores Javier Aristizábal, Hernando Llano y Ricardo Zuluaga, con el objetivo de llevar a cabo un trabajo de esta naturaleza que fue iniciado por ellos y culminado con fortuna por el Dr. Ricardo Zuluaga Gil. Este es el producto de las entrevistas, otras fuentes relacionadas y de propio juicio, que fueron consolidados en el texto que hoy alborozadamente presentamos como el resultado de esta investigación.

Generosamente el Dr. Zuluaga ha solicitado mi concurso para escribir el prólogo a su obra titulada: “DE LA EXPECTATIVA AL DESCONCIERTO. El proceso constituyente de 1991 visto por su protagonistas”. Ocurre que tuve el honor ser elegido miembro de la Asamblea Nacional Constituyente el 9 de diciembre de 1990, en la lista del partido Social conservador PSC, encabezada por el expresidente Misael Pastrana Borrero. Para someter mi nombre a la consolidación popular tome la decisión de renunciar a la dirección de los programas de desarrollo de Naciones Unidas en América Latina y el Caribe en el PNUD Nueva York. No estaba equivocado porque ya desde entonces se avizoraba que este evento sería fundamental para el futuro de la Nación.

Existe un consenso generalizado, demostrado a lo largo de estas páginas, sobre el significado del enorme pluralismo logrado en dicha asamblea porque dio entrada a grupos humanos y a tendencias jamás representadas hasta entonces en ninguno

de nuestros cuerpos colegiados, como los indígenas cuya participación no solo fue significativa y quedó plasmada en normas constitucionales, sino además derivó en ricas enseñanzas para sus colegas.

Según lo reconoce el autor, podemos proclamar sin temor a equivocarnos que la Asamblea Constituyente de 1991 ha sido la más diversa, representativa y proteica que se ha reunido a lo largo de nuestros anales. Allí tuvieron voz sectores siempre olvidados, marginados y enmudecidos por la discriminación persistente.

La investigación logró abarcar a 24 Constituyentes pertenecientes a cinco de las fuerzas decisorias, o sea el Partido Liberal, el M-19, Salvación Nacional, el Partido Social Conservador y el Partido Conservador. Ese extremo pluralismo resultó ser gran motor de la Asamblea pero al propio tiempo generó un caleidoscopio de opiniones superadas en gracia del patriotismo y del espíritu de concertación predominante durante los debates.

Resulta casi increíble entender que la tarea hubiera podido cumplirse en 150 días de deliberaciones, donde se presentaron 157 proyectos, de los cuales 10 integrales, antecedidas por cinco mil mesas de trabajo a todo lo largo y ancho de Colombia, sistematizadas gracias a los primeros pasos de la computación.

Nadie puede por consiguiente declararse dueño de ella y mucho menos el Gobierno de turno que presentó un proyecto no considerado oficialmente. Además, de acuerdo con el reglamento aprobado por la propia corporación, preparado por una comisión de constituyentes en los días previos a su instalación, de la cual hice parte, tuvo el buen cuidado de disponer la vocería del ejecutivo en una sola voz, la del Ministro de Gobierno y, por excepción, mediante invitación de las comisiones, se autorizó la presencia de algún otro miembro del Gabinete sobre temas especializados de su incumbencia. Cuidadosamente ese cuerpo buscó ser ajeno a las presiones del Gobierno.

Es verdad que dentro de la Comisión Codificadora el ministro De la calle y los doctores Manuel José Cepeda y Andrés Gonzáles, Asesor y viceministro, por especial consideración pudieron participar en esas deliberaciones dedicadas a poner en orden los artículos aprobados en las Comisiones.

El número muy limitado de los constituyentes, 70 elegidos en votación directa y cuatro voceros de organizaciones subversivas que hubieran dado comienzo a procesos de paz, unida al hecho de la inauguración anticipada de la circunscripción nacional, creó vacíos en la representación territorial. En efecto solo 14 Departamentos más Bogotá alcanzaron a elegir delegados. La representación femenina fue pírrica, solo cuatro mujeres, o sea poco más del 5% de la Asamblea y menos, por ejemplo, de los cinco líderes sindicales muy reconocidos escogidos por distintas fuerzas. El único afrocolombiano, el entrenador de fútbol Francisco Maturana, no llegó por esa minoría étnica sino dentro de la lista del M-19.

Una de las mayores justificaciones de la convocatoria a la Asamblea, discutida desde las propuestas iniciales, surgidas en movimientos subversivos, fueron las de convertir la nueva carta en un auténtico tratado de paz, en un nuevo pacto social que infortunadamente se frustró en forma prematura dado el hecho, de la todavía incompresible y no explicada decisión del presidente César Gaviria y de su ministro de defensa civil, Rafael Pardo, quienes determinaron bombardear a Casa Verde ubicada en La Uribe (Meta), redundo acordado desde el gobierno de Belisario Betancur y que había sido respetado por el gobierno del presidente Virgilio Barco como una buena manera de mantener diálogos permanentes con las FARC.

En efecto, el día mismo en que estábamos siendo elegidos como miembros de la Asamblea, cuando se habían iniciado conversaciones informales para conseguir la asistencia de la Coordinadora Nacional Guerrillera Simón Bolívar; especialmente de las FARC, se produjo el ataque que frustró la discusión sobre el número de miembros de su posible participación. Tan torpe determinación produjo la diáspora de la guerrilla y el desdoblamiento de sus frentes.

El irreparable daño causado no pudo ser enmendado a lo largo de nuestras deliberaciones no obstante el esfuerzo que adelantamos algunos de sus miembros encabezados por Misael Pastrana, Alfredo Vásquez Carrizosa, Aida Abella, Angelino Garzón, Álvaro Leyva, entre otros proponentes, de una invitación a Manuel Marulanda, Tirofijo, para hacerse presente en el curso de nuestras deliberaciones y exponer, según lo pretendía Álvaro Gómez, *“de parte de Dios todopoderoso expliquen que quieren y que buscan”*.

Tampoco fue posible curar los estragos, producto de ese bombardeo, con los esfuerzos de las reuniones de Caracas, generados también a pedido de algunos constituyentes y concluidas meses después abruptamente en Tlaxcala por el secuestro y muerte, a consecuencia del mismo, de Argelino Duran Quintero ya valetudinario, quien pereció de inanición. Lo dejaron morir de hambre.

La consecuencia final de tan descabellada determinación generó el crecimiento exponencial de los 27 frentes guerrilleros en 160 municipios a cerca de 60 en más de 500 municipios y a la declaratoria de la guerra integral del presidente Gaviria, cuyas consecuencias todavía no terminan.

La reunión de la magna corporación se vio influida también por tres circunstancias que la signaron de manera notoria:

- El fracaso que tuvieron los dos intentos anteriores, bajo los gobiernos de Julio César Turbay Ayala y Alfonso López Michelsen, de los actos legislativos para reformar la carta vigente y que fueron frustradas por sendas decisiones de la Corte Suprema de Justicia que las declaró inexequibles por vicios de forma.
- Las normas, y el efecto de ellas, adoptadas plebiscitariamente en 1957 que dispusieron como única forma válida para elegir y para ser elegidos la de ser miembros de los partidos liberal y conservador, lo cual metió al país en una camisa de fuerza, apenas superadas por artilugios, para poder esquivar esa formaleta normativa. Además prohibieron explícitamente las reformas plebiscitarias.
- Los asesinatos de cuatro candidatos presidenciales más la muerte de Diana Turbay Quintero, pocos días antes de la instalación formal de la constituyente, que cubrió con una sombra de temores sus deliberaciones.

El tortuoso camino jurídico admirablemente relato en este texto, desencadenado por la juventud universitaria que forzó la séptima papeleta, unida al extraño caso del pacto de San Carlos suscrito por presidente Virgilio Barco y por el expresidente Misael Pastrana, que fue invalido en los estrados judiciales. El decreto de estado se sitio expedido por el presidente Barco y la discusión de la exequibilidad adelantada en la Sala Constitucional en la Corte Suprema de

Justicia finalmente salvada por una brillante ponencia y su voto por el magistrado Hernando Gómez Otálora, fueron antecedentes que también pesaron en los primeros días de la Asamblea y abrieron el camino para la discusión sobre si éramos una Asamblea Constitucional, es decir Constituyente constituida, o si se había integrado una Asamblea Constituyente todopoderosa que podía sustituir *in totum* la norma de normas, o tan solo modificarla.

Para casi todos los efectos triunfó esta última interpretación que puso en marcha los actos constituyentes “*de ejecución inmediata*” como por ejemplo la revocatoria del Congreso, aprobada contra expresa regulación de las normas que nos habían dado la vida y en cambio pudo imponerse como argumento cuando se pretendió prorrogar el período de 150 días para el cual taxativamente fuimos convocados, entre otras razones porque una Asamblea Nacional Constituyente todopoderosa creaba un ambiente de inestabilidad constitucional de marca mayor.

La decisión de revocar el Congreso generó un tormentoso debate dado el hecho que el expresidente Misael Pastrana y yo, pocos días antes, habíamos sido invitados por el presidente Gaviria para discutir varios de los temas de la Asamblea. Durante el curso del almuerzo el constituyente Pastrana pregunto en tres ocasiones a Gaviria si él estaba de acuerdo con la revocatoria del congreso, lo cual este negó por tres veces consecutivas. Tanto que al salir del ágape exprese mi sorpresa por la reiteración de la pregunta y Pastrana me respondió que el buscaba la negativa por tres veces, como lo había hecho en el relato bíblico el apóstol Pedro.

Muy grande fue nuestro asombro cuando nos enteramos por los periodistas, sorpresivamente, del oscuro Acuerdo realizado en la Casa de Nariño con la presencia de Alfonso López Michelsen, Horacio Serpa, Álvaro Gómez Hurtado y Antonio Navarro Wolff, “*a la luz de un candil*”, que determinó el cierre del Congreso.

Nuestro pasmo fue aún mayor por mis permanentes conversaciones sostenidas con Serpa quien había asegurado la oposición del liberalismo a esa determinación. El expresidente Pastrana quiso que yo adelantara ese debate, dada su indignación, la cual determinó su histórica renuncia a la Constituyente donde cumplió desde la Comisión Primera un papel esencial.

Fue él quien propuso la expresión del artículo 1°. *“Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales...”*. Asimismo el expresidente intervino permanentemente desde el Preámbulo y en los capítulos primero (de los derechos fundamentales), segundo (de los derechos sociales, económicos y culturales), pero muy particularmente en el capítulo tercero (de los derechos colectivos, del ambiente y de sus garantías).

Pastrana como presidente había expedido las primeras normas sobre los recursos naturales y por su iniciativa se consagraron los mandatos ambientales de la Constitución colombiana que han servido de ejemplo a los estatutos expedidos en los países de la región que las copiaron.

Nuestros debates en la comisión primera derrotaron la fórmula inicial de consagrar lacónicamente nuestra ratificación a las cartas de derechos humanos e instrumentos de Naciones Unidas y de la OEA para, en cambio, incluir en la nueva Constitución 84 artículos de derechos, garantías y deberes, lo cual la ha caracterizado, con razón, como garantista por excelencia y educativa para los ciudadanos, que según el artículo 41 deben aprenderla en todos los niveles de la instrucción.

Formalizada la renuncia del expresidente Pastrana, los miembros de la bancada del PSC le expresamos nuestro deseo de retirarnos en bloque a lo cual se opuso drásticamente y nos instó a seguir defendiendo el proyecto de reforma del PSC. Así lo hicimos, en adelante en compañía de Rodrigo Llorente, a quien correspondió el honor de reemplazar al constituyente Pastrana Borrero y de aquilatar con sus conocimientos en la hacienda pública y la estructura del Estado, las nuevas discusiones suscitadas en la Asamblea y luego ocupó uno de los curules de la Comisión Especial Legislativa creada por ella.

La revocatoria del congreso fue aprobada por una apabullante mayoría. Sólo seis votos en contra, de los cuales cinco aportó la bancada del PSC y el otro, presumo, fue del cofrade Alfonso Palacio Rudas o de Carlos Lemos Simonds. Con toda, la polémica que libramos sin éxito, sentó las bases para limitar los pretendidos excesos futuros: de la prórroga del período de la elección de los

constituyentes; de levantar la prohibición de elegirlos en el nuevo Congreso; de la usurpación de sus facultades legislativas. Desde entonces se nos consideró seriamente para los consensos de las difíciles decisiones finales.

Son duros los análisis del profesor Zuluaga. En varios de ellos tiene razón pero no hace justicia en muchos otros, por ejemplo en la descripción del complicado proceso de tomas de decisiones fundado en su abigarrada composición ideológica; en el torrente de propuestas difícilmente contenidas en esa “*orgía constitucional*” que no tuvo de entrada una carta de navegación guía para las comisiones que debieron trabajar a su propio aire.

Generalmente se desestima el insólito episodio ocurrido bajo el mismo alero de la leyenda del “*fantasma de yerbabuena*” que se tragó el producto del disciplinado trabajo de la comisión codificadora cuyos artículos pasaban, después de aprobados, a un exigente grupo de trabajo integrado por académicos del Instituto Caro y Cuervo quienes cuidaban el estilo y la forma y luego bajo la supervisión de los secretarios de cada una de las comisiones era digitado en el computador. La mala fortuna o la incompetencia, no la mala fe, convirtió en irrecuperables los textos originales tal vez por la forma en como fue encriptado el texto, con lo cual no valió siquiera el apoyo técnico brindado por los expertos en sistemas de la Casa de Nariño, también incapaces de extraerlo del vientre inescrutable de las máquinas. Todo fue en vano.

Los comisionados esperábamos ansiosos el texto final, mientras en el Centro de Convenciones acusaban a la Comisión de estar alterando los artículos convenidos en los arduos debates de la Asamblea.

Fuimos entonces convocados por la Troika presidencial y el ministro de gobierno para encontrar formas de solución. Algunos sostuvieron la necesidad de la prórroga del período a lo cual nos opusimos tenazmente Hernando Yepes y yo. Para destrabar el nudo ofrecimos empezar el segundo debate, que sí lo hubo, a pesar de la afirmación del Dr. Zuluaga, con ponencia que yo presentara con base en mis apuntes que para el preámbulo y los títulos I, II, III y IV, fueron elaborados en la comisión primera, y continuar con los títulos V y VI con ponencia de Hernando Yepes, fundados en sus notas, mientras la comisión codificadora rehacía los textos siguientes. Así se hizo.

No resulta extraño entonces que la Constitución sea una de las más extensas del mundo según lo anotado por el autor de este libro. 380 artículos más 60 artículos transitorios y que surgieran las dificultades ocurridas con su texto también narradas en este texto.

El contraste con la centenaria, esbelta y limpia Constitución de 1886 no puede ser mayor. Esta obedeció a un pensamiento unívoco del regenerador don Rafael Núñez, a una sola pluma, la de don Miguel Antonio Caro y a la atinada revisión de la veintena de miembros de esa Asamblea. Con razón la califica el profesor Zuluaga como el más alto exponente de una República de Gramáticos. Es una obra maestra de pensamiento y articulación que conservó su unidad a pesar de haber sufrido 64 reformas en el curso de sus 105 años de existencia, de las cuales más de 30 fueron gobernadas por el artículo 121 de esa Carta. Es decir en Estado de sitio.

Siempre nos hemos aproximado a estos análisis sin arrogancia, ni mucho menos como portadores de la verdad revelada imposible de albergar en la efímera existencia de los seres humanos. O sea con el mismo espíritu que inspiraron nuestras deliberaciones, con el respeto debido a las opiniones ajenas, que lleva implícita la aceptación de otras opiniones. No en vano la Corporación que agrupa a los constituyentes lleva por nombre de PLURAL para ser más evidente este talante.

Alfonso López Michelsen dijo con razón que en buena medida lo que hicieron los constituyentes fue recoger y plasmar temas que estaban en el ambiente y venían discutiéndose desde hacía por lo menos veinte años. Y es que las constituciones escritas no pueden ser otra cosa, como en denso ensayo lo hacía ver Gilberto Álzate Avendaño, *“sino títulos declarativos de derechos preexistentes. Si se apartan de ellos carecen de fuerzas efectiva y de viabilidad histórica porque no basta decretar para crear”*.

Por consiguiente, reaccionamos en contra de las iluminaciones pasajeras, de los borbollones de artificio, de las modas inspiradas por transitorio intereses personales y reiteramos con el Sr. Caro que *“La duración de las leyes orgánicas del Estado, mantenidas por acuerdo tácito y firme es señal de que una nación está realmente constituida”* y rechazamos la manía epiléptica de reformar que con tanta frecuencia se alberga el espíritu latino que piensa, sin razón, que al escribir las normas se

cambian las conductas, o se corrigen las tradiciones. En mi opinión, ha llegado la hora de cambiar las costumbres en lugar de modificar las leyes.

Sin pretender hacer una defensa completa de la Constitución del 91, juzgamos que hasta sus más obcecados enemigos deberían reconocer en ella un esfuerzo obstinado por garantizar los derechos humanos; por mejorar la justicia; por depurar, enaltecer y fortalecer la tarea del Congreso; por ampliar los espacios de participación ciudadana; por descentralizar política, administrativa y fiscalmente a la República; por proteger el medio ambiente; por asegurar una coherente política internacional y acelerar la integración latinoamericana; y por establecer un adecuado balance de fuerza entre las distintas ramas del poder público; para poder hacer de Colombia un verdadero *“Estado social de derecho”*.

A propósito de la publicación de este libro y de los 17 años de la Carta hemos tratado de realizar un somero balance de los 26 actos legislativos y 50 artículos que la han reformado, para saber si puede pregonarse que hemos pasado de la “expectativa al desconcierto” como indica el autor de este importante libro.

Los constituyentes de 1991 abrimos todas las esclusas para hacer posibles las reformas a manera de reacción contra el gobierno de los jueces, que había hecho imposible ajustar la carta del 86 a las necesidades de un país en plena evolución. Por unanimidad fue rechazada en la comisión primera la propuesta formulada por uno de sus integrantes, para prohibir tocar su texto al menos por diez años a fin de evitar el posible revanchismo del Congreso y permitirle ser probada antes de ser cambiada.

Propuestas de actos legislativos para modificarla se han presentado más de 100 pero la carta ha soportado ese alud. Por su puesto la Constitución no es una obra perfecta. Ningún texto político puede serlo, pero estos años han mostrado su resistencia y ha salido indemne de la mayoría de los intentos encaminados a desfigurar su estructura.

En efecto buena parte de las reformas han sido cosméticas o insignificantes. Unas se han enfocado en retornar a los vicios políticos extirpados momentáneamente del Congreso para restituirle su buen nombre. Por ejemplo haber recreado las suplencias en las corporaciones públicas o haber convertido, para efectos de sus ingresos, a los diputados y concejales en servicios públicos y haber tratado de aumentar el número de congresistas.

Otras a modificar el capricho de un constituyente a quien se le ocurrió modificar el nombre de la ciudad de Bogotá, y más recientemente, los cambios introducidos para la elección de los integrantes del Consejo Nacional Electoral, necesitado de una transformación verdadera de la cual la Constituyente apenas dio un paso. Seguramente se requiera, como la propuse, la creación de una verdadera, nueva Rama del Poder Público. Una Rama Electoral con su independencia y con su propia jurisdicción.

Algunas han corregido fallas detectadas durante sus deliberaciones, pero negadas en su momento. Por ejemplo haber eliminado la expropiación sin indemnización incluida en la reforma de 1936, jamás aplicada, que creaba sin propósito inestabilidad a los inversionistas extranjeros.

Las siguientes obedecieron a necesidades inaplazables:

- El restablecimiento de la extradición.
- La reforma de la Fiscalía para corregir, entre otras, la falla de haber otorgado al funcionario investigador facultades de juez e intentar el perfeccionamiento del sistema acusatorio mediante la oralidad.
- La reforma política, con las listas únicas, el voto preferente, el umbral, la cifra repartidora, la prohibición de la doble militancia, con el fin de corregir la liberalidad de las normas originales que buscaban facilitar el nacimiento de nuevos partidos políticos y romper el bipartidismo cuyas consecuencias nocivas produjeron en su apogeo 74 partidos políticos con fe de bautismo expedida por el Consejo Nacional Electoral. Aunque aún no se ha logrado encontrar la piedra filosofal como lo atestigua el hecho de estar preparándose otra reforma política.
- La que permitió la adhesión a la jurisdicción a la Corte penal Internacional – Estatuto de Roma – aceptando para ese propósito, la cadena perpetua o la imprescriptibilidad, de algunos delitos.
- La que impuso limitaciones temporales a las transferencias, tan esenciales para ponerles dientes reales a la descentralización, pero necesitadas de acompañarlas con los problemas fiscales de la Nación.
- La que amplió los períodos de gobernadores, alcaldes, diputados, concejales y ediles a cuatro años, pero mantuvo con razón, la separación de las elecciones territoriales de las nacionales y hasta ahora ha conservado la estricta prohibición a la reelección de los primeros.

Infortunadamente la más grave de las reformas, así además lo explica el profesor Zuluaga, ha sido la aprobación de la reelección presidencial tan fuertemente debatida en las deliberaciones de la Asamblea, que prohibió de por vida la reelección presidencial y sobre esta base construyó todo el sistema de pesos y contrapesos, balances y contrabalances, cuidadosamente estudiados para precaver al país de cualquier cesarismo democrático. Creímos inmunizarlos mediante varias herramientas: la estricta prohibición de la democracia directa tan propicia, según lo muestra la historia, a ser usada por los dictadores, o a los autócratas, para imponer su voluntad. En el sistema colombiano todos los mecanismos de participación deben pasar por el cedazo del Congreso.

Los períodos de los organismos de control y su sistema de elección fueron cuidadosamente calculados con igual propósito, así como los sistemas de escogencia de los miembros del poder judicial. Los de la Junta Directiva del Banco de la República, los de la Comisión Nacional de Televisión, todavía inoperante.

Fuimos consientes del vicio nacional de la violencia generados por los desmanes y abusos del poder con el ánimo de perpetuarse en él, que han agotado a la República desde sus orígenes, imposibles corregir cuando la competencia se lleva a cabo entre candidatos sin medios y un presidente en ejercicio. No han valido todas las limitaciones de la ley, adoptada con urgencia, para disminuir el influjo decisivo del mandatario en ejercicio dotado con los instrumentos de los regímenes presidenciales necesarios para gobernar estos tórridos países latinoamericanos.

Naturalmente y a *fortiori* la Constitución de 1991 no resistiría un período presidencial más de doce años. Hasta ahora ha salido indemne de las reformas encaminadas a modificar su estructura, pero de seguro no podría soportar el peligro que al parecer se cierne sobre la democracia colombiana si se insiste en un tercer período consecutivo o un mandato indefinido. Será imposible, con los instrumentos actuales, evitar la arbitrariedad o el totalitarismo. De seguro habría necesidad de modificar el régimen presidencial, desde la médula. Ni el propio libertador Simón Bolívar pudo imponer la presidencia vitalicia que se parece más a una monarquía.

El innegable prestigio de Álvaro Uribe y los niveles de su popularidad nunca igualada asegurarían el beneplácito a estas enmiendas. Literalmente estamos en sus

manos. Solo su recto criterio podría detener esta carrera a la total desinstitucionalización de Colombia. Él ha señalado una luz al decir su propósito de solicitar al pueblo la ratificación de su política de seguridad democrática pero no se su propia deificación.

El interesante libro del Dr. Zuluaga rescata muchos aspectos positivos de la Carta Política, como las nuevas instituciones surgidas para ponerlas en ejecución.

- La Tutela esta ya cosida al alma nacional.
- El defensor del pueblo ejerce vigilante sus funciones.
- El Fiscal General de la Nación, con las últimas reformas merece el respeto y la admiración esperanzada en la búsqueda de la justicia.
- El Veedor del Tesoro, lamentablemente instaurado transitoriamente, desempeña una formidable tarea moralizadora.
- El Consejo Nacional Electoral aunque ha tratado de ser mejorado sin éxito, es representativo de distintas fuerzas políticas y con el Registrador Nacional del Estado Civil han presidido dignamente los numerosos certámenes electorales.
- La Junta Directiva de Banco de la República ha operado con la autonomía e independencia debida e impide el desbordamiento monetario y las emisiones clandestinas. El forzoso entendimiento que impone la Carta entre el Gobierno de turno y la junta técnica va encontrando el camino para coordinar la política económica general.
- La Corte Constitucional y puedo decirlo con la autoridad que me da el hecho de haberme opuesto, junto con nuestra bancada, a su creación, se ha consolidado, interpreta cabalmente el espíritu de la Carta y ha ejercido con dignidad y con oportunidad el mandato que la fue conferido.

Los gobernadores y los alcaldes han sido elegidos popularmente, abriendo insospechadas posibilidades a nuevos liderazgos y la participación ciudadana, inclusive para ejercitar la revocatoria del mandato.

El Consejo Superior de la Judicatura aún no ha rendido los frutos esperados y tendrá que ser modificado.

El Plan Nacional de Desarrollo ha sido expedido según lo prescrito con la intervención del Consejo Nacional de Planeación.

Para concluir debo felicitar calurosamente al profesor Ricardo Zuluaga Gil quien se impuso con notable resultado la tarea de reconstruir el proceso constituyente de 1991 mirado a través del lente de sus protagonistas quienes, no obstante su variedad, dieron los elementos de juicio suficientes al autor quien, al incluir el mismo sus propias contribuciones y análisis históricos y conceptuales, dio unidad y profundidad al relato que no perdió la calidez y franqueza exhibida durante las entrevistas, así como la solidez de la argumentación jurídica y su valía histórica que, con seguridad, se convertirá en un texto de obligada consulta para los estudiosos de la historia constitucional colombiana.

AUGUSTO RAMÍREZ OCAMPO

Excanciller de la República

Exconstituyente

INTRODUCCIÓN

El presente escrito es producto del proyecto de investigación “*La Constitución de 1991 a quince años de su expedición. Análisis de su origen, desarrollo e impacto en la transición hacia una verdadera democracia*”, que se desarrolló a partir de julio de 2006 y hasta julio de 2008. La finalidad central del proyecto era indagar, a través de los testimonios de los constituyentes –los protagonistas principales de ese hecho histórico–, por las complejas circunstancias que rodearon el proceso de expedición de la Constitución que fue promulgada en julio de 1991. De esto se desprende que la principal fuente de información en el curso de la investigación, hayan sido entrevistas en profundidad a un número significativo de delegatarios y que fueron seleccionados de un modo tal, que sus visiones fueran comprensivas de un panorama muy amplio dentro del espectro ideológico que se tuvo presencia en el escenario constituyente.

Los diálogos se llevaron a cabo a lo largo del segundo semestre del año 2006 por un equipo de tres investigadores (Javier Aristizábal Villa, Hernando Llano Ángel, y Ricardo Zuluaga Gil) en cuatro ciudades (Bogotá, Cali, Medellín y Pereira). En total fueron entrevistados 24 constituyentes:

Alberto Zalamea Costa († 2011)
Álvaro Echeverri Uruburu
Antonio Navarro Wolff
Antonio Yepes Parra
Armando Holguín Sarria
Augusto Ramírez Ocampo († 2011)
Carlos Lleras de la Fuente
Fabio Villa Rodríguez
Gustavo Zafra Roldán
Helena Herrán de Montoya († 2014)
Hernando Londoño Jiménez
Hernando Yepes Arcila
Horacio Serpa Uribe
Iván Marulanda Gómez
Jaime Arias López

Jaime Castro Castro
Jesús Pérez González
Juan Carlos Esguerra Portocarrero
Luis Guillermo Nieto Roa
María Teresa Garcés Lloreda
Mariano Ospina Hernández
Otty Patiño Hormaza
Rafael Ignacio Molina Giraldo († 2009)
Rodrigo Llorente Martínez († 2016)

Algunos de esos testimonios recogidos hace más de diez años, hoy adquieren mayor valor por la muerte de cinco de los constituyentes que en su momento los ofrecieron.

Además de las entrevistas, mientras se pudo, también se acudió a los testimonios que algunos constituyentes han vertido en otros documentos: libros, conferencias, memorias, etc. Por esa vía se pudo acceder a las percepciones de aquellos que resultaron ilocalizables, los que ya no estaban en condiciones de atender este tipo de invitaciones, o los pocos que no atendieron el llamado de los investigadores. Lógicamente, así también se pudo conocer la versión de los constituyentes fallecidos, un grupo que con el inexorable paso de los años va siendo cada vez más nutrido, y entre los cuales hay algunos que, como Álvaro Gómez o Misael Pastrana, resultaron determinantes a lo largo de ese singular proceso.

De cada una de las fuentes utilizadas se deja la respectiva constancia en cada parte del texto; mientras que con las entrevistas no se hace lo mismo. Y he procedido así para evitar el fárrago de citas que a veces dificultan tanto la lectura de los textos. De tal manera que cuando se mencione el testimonio de alguno de esos constituyentes y no aparezca ninguna referencia específica, se debe entender que lo que se transcribe en el libro es una opinión que se deriva de la entrevista personal.

Hay también variadas referencias a la manera como personas diferentes a los constituyentes “*protagonistas principales*” perciben ese proceso. Así aparecen opiniones de Cesar Gaviria, Humberto de la Calle, Manuel José Cepeda,

Armando Novoa, Camilo González Posso, etc. Todas esas visiones en conjunto, ayudan a tener una mejor comprensión de la manera como se llevó a cabo ese trascendental proceso político, el más importante de nuestra historia reciente, que desembocó en la expedición de la novena Constitución de nuestro accidentado periplo constitucional, la de 1991.

A lo largo de este texto se ha buscado que quienes hablen sean prioritariamente los constituyentes, porque en esencia, es su versión de los hechos la que tiene mayor relevancia como testimonio histórico. Por eso, en mi papel de autor, básicamente busqué amalgamar las múltiples entrevistas, pulir “sin rectificar”, el lenguaje coloquial propio de conversaciones de esta naturaleza. Así pues, se trata de un trabajo nada fácil, casi artesanal, que supuso ordenar y coordinar largos diálogos para que de ellos emergiera un texto coherente y legible. Ojalá lo haya logrado y lo haya hecho guardando la mayor fidelidad con los entrevistados. Lógicamente, también he procurado, mientras mis conocimientos me lo han permitido, contextualizar histórica y jurídicamente los acontecimientos narrados y las opiniones vertidas por ellos. Eso explica que en ocasiones se acuda a una amplia literatura histórica y jurídica, no necesariamente referida al proceso constituyente.

Valga decir que en 1991 y a cargo de John Dugas, se realizó un esfuerzo académico similar a este. Pero se llevó a cabo durante el desarrollo de la Asamblea Constituyente, en el marco de la cual fueron recogidos los testimonios de 43 delegatarios a través de entrevistas que fueron consideradas confidenciales y por lo tanto no es posible identificar los autores de los mismos. De ahí que entre uno y otro esfuerzo investigativo, la diferencia fundamental radique, lógicamente, en el transcurso del tiempo, pues los quince años que median entre una y otra investigación, le dan un acento diferente a las opiniones y permite matizar las perspectivas que se tienen al calor de los acontecimientos; pero también y sobre todo, porque en este caso se tiene acceso directo a la fuente, pues cada uno de los constituyentes deja saber cual es su particular versión de esos hechos tan significativos.

Finalmente, como considero que mayoría de las ideas plasmadas en este texto conservan plena vigencia, casi diez años después de su primera edición que se encuentra completamente agotada y con ocasión de los 25 años de la

Constitución de 1991, me he animado a llevar a cabo una segunda edición, que en buena hora ha sido prolijada por la Academia Antioqueña de Historia, una institución más que centenaria de la que orgullosamente hago parte hace casi dos décadas.

1. LOS CONSENSOS CONSTITUYENTES: UN PROBLEMA RECURRENTE DE NUESTRA HISTORIA

La vida política se desarrolla a través de conflictos jamás definitivamente resueltos, cuya resolución se consigue mediante acuerdos momentáneos, treguas y esos tratados de paz más duraderos que son las constituciones.

Norberto Bobbio

En Colombia hay una realidad que a la luz de las evidencias históricas resulta muy notoria. Me refiero al hecho de que en los más de 200 años de vida independiente, nuestra sociedad ha sido incapaz de alcanzar un consenso constitucional que sea suficientemente profundo y duradero, tal como esta técnica de organización política lo exige. Y una de las razones que permitiría explicar esta dramática realidad, puede radicar en el hecho que el desenvolvimiento histórico del constitucionalismo en Colombia ha sido muy agitado, y lo ha sido así desde la segunda década del siglo XIX, cuando bajo la vigencia del imperio español, concretamente en las provincias que hasta entonces habían sido parte del denominado Virreinato de la Nueva Granada, se comenzó a difundir e implementar el ideario constitucional, que era expresión del liberalismo burgués de aquellos años. Una buena manera de probar este aserto es simplemente revisar el extenso número de constituciones que rigieron en nuestro país en ese momento, pues entre 1811 y 1816, época de la llamada Primera República, en Colombia estuvieron vigentes nueve de las llamadas constituciones provinciales.¹

Y las complejidades que dificultan entender el proceso constitucional colombiano son de tal naturaleza, que ni siquiera existe acuerdo en cuanto a la fecha de inicio de nuestra historia constitucional, pues la historiografía nacional, con ese acento tan acrítico como patrioter que la ha caracterizado siempre, ha edificado sobre una gran falacia histórica el comienzo de nuestra nacionalidad.

¹ Establecer un número preciso y completo de constituciones de esa época no es fácil, dada la escasez de fuentes y las especiales circunstancias en medio de las cuales ellas fueron producidas. Al efecto, me atengo a una voz tan autorizada como la de Carlos Restrepo Piedrahíta en su obra *Primeras constituciones de Colombia y Venezuela 1811-1830*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1993.

Me refiero a la mal llamada Acta de Independencia de julio 20 de 1810, que resulta ser un documento muy problemático como mito fundacional de la República, en la medida que en ese escrito ni se proclamaba la independencia del entonces Virreinato de la Nueva Granada respecto del imperio colonial español, ni tampoco era, mucho menos, un instrumento que tuviese carácter o alcance nacional. Por el contrario, en esa Acta del Cabildo de Santafé (actual Bogotá), de un lado son muy evidentes las muestras de adhesión al monarca español, y por otro, se trata de un escrito que carece de una manifestación independentista suficientemente contundente y expresa, como sí la tienen documentos emitidos por otras ciudades como Socorro y Mompós, sólo por mencionar los formulados en nuestro contexto. Aunque, sin duda, el mejor ejemplo de un acta de esta naturaleza es la Declaración de Independencia de los EE.UU. de Norteamérica, emitida el 4 de julio de 1776, suscrita por 36 delegados de las colonias, que después de enumerar una larga lista de agravios cometidos por la Corona británica contra sus súbditos de Norteamérica, con toda vehemencia decreta:

Que estas Colonias Unidas son, y deben serlo por derecho, Estados Libres e Independientes; que quedan libres de toda lealtad a la Corona Británica, y que toda vinculación política entre ellas y el Estado de la Gran Bretaña queda y debe quedar totalmente disuelto [...].

Nuestra realidad fue muy distinta y en relación con este punto, acertadamente ha sostenido Hernando Valencia Villa que:

Hacia 1809 o 1810 no existía aún un proyecto nacional como tal, y en este sentido el Acta de Independencia de Santa Fe fue apenas un alegato en pro de una mayor participación criolla en la burocracia colonial tanto como una protesta contra la invasión napoleónica de la península ibérica. Y la jornada misma no fue más que una asonada.²

Y añade, con una mirada muy perspicaz, una objeción muy enérgica a la manera como la historia tradicional ha decidido periodizar nuestro proceso constitucional en aras de lograr una mejor y más acomodada descripción del mismo. En efecto, afirma que:

La vieja historiografía, dedicada casi por entero a cantar las hazañas militares y las obras gubernamentales dentro de una visión conmemorativa y conservadora de la evolución nacional, divide toda la historia republicana en cinco etapas.

² Valencia Villa, Hernando. *Cartas de Batalla. Una crítica del constitucionalismo colombiano*. Cerec – Unal, Bogotá, 1987, p. 67.

Mismas que él procede a enumerar así:

- La guerra de independencia contra España (1810-1819)
- La República de Colombia, conocida como la Gran Colombia (1819-1830)
- La República de la Nueva Granada (1830-1858)
- El período federal o federalista (1858-1886)
- La República de Colombia (a partir de 1886)

Seguidamente afirma, con un sentido muy crítico, que:

El criterio rector de esta división es constitucional en el sentido más superficial del término: cada etapa deriva su nombre y característica distintiva del nombre oficial del Estado o de la experiencia política preponderante (como en la guerra de independencia o el experimento federal). En ambos casos, toda la rica textura de los conflictos sociales, las diferencias regionales, las expresiones culturales e incluso las escaramuzas políticas e ideológicas se ignoran en beneficio de una imagen intencionada del país y de su continuo progreso bajo el liderazgo ilustrado de los partidos políticos gobernantes, que resultan ser los herederos legítimos de los padres fundadores. Y este sesgo se confirma por el énfasis de la vieja historia en problemas nacionales y no regionales y locales; en soluciones y no en problemas; en proezas jurídicas y militares y no en procesos y tendencias de carácter económico, cultural y social; en el proceso simple y pacífico y no en la evolución compleja y conflictiva.³

Por su parte, Marco Palacios, otro autor ineludible cuando se pretende desentrañar el alcance auténtico de estos acontecimientos, nos presenta una mirada igualmente desaprobatoria sobre este tipo de lecturas de nuestra historia. Así pues, denuncia que cuando ella es:

[...] construida desde las élites, en un país con una cultura política refractaria al cambio como el nuestro, es uno de los medios más eficaces de ratificar y reforzar la legitimidad del orden existente. Aquí, en esta Colombia que ya no es ni siquiera del Sagrado Corazón, es fácil comprobar el oficialismo de las convenciones historiográficas desde Juan de Castellanos y Pedro Simón hasta José Manuel Restrepo, José Manuel Groot, Henao & Arrubla y Germán Arciniégas. El oficialismo de la historiografía postcolonial se reduce a establecer períodos en función de la obra de uno u otro partido político o, dado el faccionalismo, para mayor gloria de uno u otro mandatario o héroe banderizo. Al proscribir la continuidad subyacente en los procesos políticos termina explicando el cambio por el movimiento de rotación en el poder de los regímenes liberal y conservador. Aunque este procedimiento para determinar períodos puede ser

3 *ibid.* pp. 34-35.

justificable en una narrativa interesada en asegurar los símbolos del statu quo, una historia política moderna a secas tiene la obligación de ofrecer perspectivas más amplias de periodización.⁴

Parece lógico, entonces, que una mirada más penetrante nos obliga a formular una versión de esos hechos diferente a la que tradicionalmente nos ha ofrecido la historiografía oficial. Así podremos comprender que lo que caracterizó el inicio de nuestro proceso constitucional entre 1810 y 1816, no fue esa marcha unánime y triunfal hacia la construcción del Estado nacional, sino que por el contrario, en esos años lo que se vivió fue una intensa atomización regional que dio origen a la aparición de varias pequeñas repúblicas, todas con pretensiones más o menos soberanas. Admitir este enfoque, que se opone a esa visión tan estereotipadamente centralista de nuestra historia, nos permitirá reconocer otra realidad que sirve para develar las profundas tensiones que se vivían entre el centro y la periferia desde los tiempos coloniales⁵ y que sólo vinieron a superarse, en parte, con el fracaso que supuso para las instituciones de la llamada Primera República, el proceso de reconquista española producida en 1816 y que trajo consigo el restablecimiento, así fuera efímero, de una nueva dominación colonial española que se extendió hasta 1819.

Una vez refundada la República en 1821 con la promulgación de la Constitución de Cúcuta, a partir de ese momento nuestra sociedad ha tenido que afrontar una nueva dificultad que, por los visos de permanencia que ha adquirido, parece haber devenido en estructural. Me refiero a la inestabilidad de nuestras instituciones, que es una problemática que con el paso de los años se ha constituido en una característica constitutiva de nuestra arquitectura política e institucional. Baste para ello saber que desde ese año (1821), hasta el presente, hemos estado regidos por nueve constituciones nacionales⁶ que vienen a concluir con la que está actualmente en vigor, la expedida el 4 de julio de 1991. Claro está que en el marco de este contexto no podemos dejar de mencionar que entre 1855 y 1886, durante el período federal, fueron cuarenta y tres las constituciones que estuvieron vigentes en los estados que entonces integraban la Federación.⁷

4 Palacios, Marco. *La clase más ruidosa y otros ensayos sobre política e historia*. Norma, Bogotá, 2002, p. 143.

5 Una excelente presentación de esta cuestión la hace Alfonso Múnera. *El fracaso de la nación. Región, clase y raza en el Caribe colombiano*, Banco de la República – El Áncora, Bogotá, 1998, 253 p.

6 Se trata de las constituciones de los siguientes años: 1821, 1830, 1832, 1843, 1853, 1858, 1863, 1886 y 1991. No obstante, a este catálogo habría que agregar al menos 3 documentos constitucionales fácticos mediante los cuales no sólo se gobernó al país, sino que se derogaron los textos constitucionales entonces vigentes. Se trata del Decreto Orgánico expedido por Bolívar en 1828; el Pacto de Unión de 1861, suscrito en medio de la guerra civil por el general Mosquera y sus aliados; y los Decretos dictados en septiembre de 1885 por Rafael Núñez, mediante el cual dejó sin vigencia la Constitución de 1863.

7 El número de constituciones expedidas por los estados federados fue el siguiente: Panamá 7, Cundinamarca 7, Tolima 6, Antioquia 5, Bolívar 4, Boyacá 4, Magdalena 4, Cauca 3 y Santander 3. En contraposición a esa tendencia, en esta materia es necesario referenciar a los EE.UU. de Norteamérica, donde hay

Como si lo anterior fuera poco, cada una de esas numerosas constituciones ha sido sometida en su momento a múltiples procesos de reforma. De manera muy particular, la Ley Fundamental de 1886, que por ser la de más dilatada duración en nuestro país se ha entronizado en el imaginario popular como un referente de estabilidad institucional, paradójicamente fue objeto de 74 modificaciones a su articulado,⁸ algunas de las cuales, como la reforma de 1910 o la de 1936, incorporaban cambios de orientación ideológica y filosófica tan profundos, que en la práctica equivalían a una sustitución del orden político y jurídico hasta entonces vigente.

Volviendo la mirada atrás, la historia nos permite afirmar que el ejemplo paradigmático de esa falta de estabilidad institucional tal vez lo sea la malograda Constitución de 1821 que, como se dijo antes, fue la Carta fundacional de la República. Tenemos, pues, que los constituyentes de ese año, con criterio altamente previsor, dispusieron en el art. 191 de ese texto una cláusula de especial rigidez temporal en la que se indicaba que:

Quando ya libre toda o la mayor parte de aquel territorio de la República, que hoy está bajo del poder español pueda concurrir con sus representantes a perfeccionar el edificio de su felicidad, y después que una práctica de diez o más años haya descubierto todos los inconvenientes o ventajas de la presente Constitución, se convocará por el Congreso una gran convención de Colombia, autorizada para examinarla o reformarla en su totalidad (Negrilla fuera de texto).

Pese a la gravedad y solemnidad de esa declaración, transcurridos escasos siete años de vigencia de esa Ley Fundamental, exactamente para agosto de 1828, la Constitución de Cúcuta, sin siquiera haber sido reformada, simplemente había dejado de existir. Y así fue, porque mediante Ley de agosto 7 de 1827 el Congreso de Colombia, en clara contravención a lo que disponía el mencionado art. 191 constitucional, ordenó la convocatoria de un Congreso Constituyente después de exponer, entre otras, las siguientes consideraciones:

1º. Que cuando el Congreso Constituyente dispuso en el artículo 191 de la Constitución, que después de una práctica de diez o más años se convocase por el congreso una Gran Convención de Colombia, autorizada para examinarla o reformarla en su totalidad, no hizo otra cosa que indicar el período que en su concepto era necesario para descubrir sus inconvenientes o ventajas;

muchos estados de esa federación que tienen textos vigentes desde hace más de 200 años, tal como ocurre con los estados de Massachusetts, New Hampshire y Vermont, cuyas constituciones datan de 1780, 1784 y 1793 respectivamente.

8 Las reformas al texto de 1886 comenzaron con la Ley 41 de 1894, que derogaba el art. 201 de la Constitución (sobre régimen especial para el Departamento de Panamá), y concluyeron con el Acto Legislativo N° 1 de mayo 31 de 1991 (sobre erección del departamento de Casanare).

2°. Que por la afluencia y precipitación de los acontecimientos políticos que han tenido lugar en la República, pueden haberse obtenido ya las lecciones de aquella experiencia, que el Congreso Constituyente esperaba del transcurso de diez años...

3°. Que en estas circunstancias no es de presumirse que la intención del Congreso Constituyente haya sido que se dejase acumular males sobre males, y que estos se agravasen tal vez hasta poner en peligro el orden público, la libertad, la integridad, unión y tranquilidad de la República, por solo el objeto de completar la experiencia de un decenio; usando de la facultad que les concede el artículo 189 de la Constitución, han venido en declarar y decretar, como declaran y decretan [...].⁹

De esta manera se hizo oficial la convocatoria de un órgano constituyente que, a través de la reforma de la Constitución cucuteña, pretendía dar salida a los graves desencuentros que se estaban dando en relación con esa Ley Fundamental, y frente a la cual, como dijo José María Samper:

[...] había ido pronunciándose precoz división entre los colombianos, ya por antagonismo, real o ficticio, entre el elemento civil y el militar, ya por rivalidades de caudillos levantados a grande altura por la revolución; ora por el inevitable conflicto que donde quiera y en todo tiempo se produce entre las tendencias liberales y las conservadoras, ora, en fin, por diversas causas sociales, entre otras la educación violenta y desordenada que la guerra de independencia había dado, en mayor o menor grado, a los pueblos colombianos [...] es lo cierto que ya en 1827, el descrédito de la expedida en Cúcuta había llegado a su colmo. Unos de sus adversarios la rechazaban en nombre de las ideas liberales e invocando propósitos de federalismo; otros la consideraban mala por sobrado liberal, y porque no revestía al gobierno de la suma de autoridad necesaria para reprimir todo desorden.¹⁰

El Congreso Constituyente llamado a reformar la Constitución de Cúcuta se reunió en la ciudad de Ocaña el 9 de abril de 1828, pero para el 12 de junio siguiente había fracasado en su propósito, cuando en medio de ardorosas y patentes discrepancias, 21 diputados afectos a las ideas de Simón Bolívar se retiraron del seno de esa Asamblea. De esa forma impidieron que ella pudiera seguir deliberando, pues no contaba ya con el quórum de las dos terceras partes que se requería para su normal funcionamiento. De tal suerte que al disolverse anticipadamente, ese cuerpo no sólo no alcanzó un consenso sobre las reformas necesarias, sino que

9 El sustento jurídico al que se acudió en ese momento para justificar la medida, resulta un tanto forzado, en la medida que el art. 189 de la Constitución de Cúcuta lo que indicaba era que: "El Congreso podrá resolver cualquier duda que ocurra sobre la inteligencia de algunos artículos de esta Constitución". Es decir, otorgaba una facultad interpretativa, lo cual parece muy diferente a que el Congreso estuviese facultado para contravenir lo dispuesto por la propia Constitución.

10 Samper, José María. *Derecho público interno*. Temis, Bogotá, 1982, pp. 111-112.

abrió paso a la destrucción de la Constitución, en la medida que Simón Bolívar, quien ejercía la presidencia de la República, adujo que había un vacío de poder, y con fundamento en esa apreciación, procedió a expedir el 28 de agosto siguiente una medida ejecutiva, que se conoce como Decreto Orgánico, mediante el cual estableció la dictadura y rompió, por primera vez en nuestra historia, el orden constitucional legítimamente establecido. Así puede constatarse palmariamente a partir de la lectura de lo que se ordenaba en el art. 26 de esa norma: *“El presente decreto será promulgado y obedecido por todos como ley constitucional del Estado, hasta que reunida la representación nacional, que se convocará para el 2 de enero de 1830, de ésta la Constitución de la República”*.

De esa forma quedó consumado el que ha venido a ser el primero de nuestros fracasos constitucionales,¹¹ el cual es un hecho que tiene la doble agravante de haber ocurrido muy prematuramente –a escasos siete años de vida republicana–, y de haberse dado por la vía fáctica, pues el Libertador, amparado en su enorme prestigio personal, y actuando como cabeza del ejecutivo, *motu proprio*, y de forma unilateral, derogó y declaró sin vigencia la Constitución de 1821, una Ley Fundamental expedida por una asamblea representativa que había deliberado entre el 6 de mayo y el 14 de octubre de 1821 y en cuyo debate y discusión participaron 70 delegatarios colombo-venezolanos.¹²

Y este, que es uno de los primeros y más sombríos capítulos de nuestra historia política y constitucional, con el correr de los años no ha venido a significar otra cosa que el simple preludio de lo que con el tiempo vino a ser una inveterada constante nacional: la inestabilidad constitucional. No de otra forma se puede entender que la duración promedio de nuestras constituciones sea de sólo 20 años, o que hayamos tenido constituciones como la de 1830 que únicamente rigió durante 22 meses (entre mayo de 1830 y febrero de 1832), o la de 1858 que escasamente duró 40 meses (entre mayo de 1858 y septiembre de 1861). En un contexto como éste, resulta más que meritorio que la Constitución de 1863, la ultraliberal Constitución de Rionegro, hubiera durado más de 20 años en medio de los fuertes embates a que fue sometida a lo largo de su vigencia, no sólo por parte de las fuerzas que defendían las posiciones más conservadoras en el seno de nuestra sociedad, sino, incluso, por parte de sus propios mentores, pues como dicen Palacios y Safford:

11 Obviamente se hace referencia a nuestro proceso constitucional como Estado nacional, pues no se puede olvidar que entre 1810 y 1816, durante la llamada Primera República, en lo que hoy es Colombia existieron varias pequeñas repúblicas, cuyo proceso como estados independientes terminó con la reconquista española ocurrida en 1816.

12 Para mayores detalles sobre esa Asamblea Constituyente, Restrepo Piedrahíta, Carlos. *El Congreso Constituyente de la Villa del Rosario de Cúcuta 1821*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1990.

[...] no habían pasado cuatro años de expedida la Constitución de los Estados Unidos de Colombia cuando los principales jefes radicales pedían reformarla. Advertían que una de las inconsistencias del seráfico documento se hallaba en el cómo conservar el orden público.¹³

Frente a una realidad tan azarosa y prematura como la que se viene describiendo, no parece extraño que a finales del siglo XIX, Miguel Antonio Caro, el célebre gramático bogotano que tanta fama nos ha dado en el campo de la lengua, pero que para nuestra mala fortuna decidió internarse en las marañas de la política, nos hubiese definido como un país epiléptico en materia constitucional.¹⁴

Un panorama tan poco halagador nos urge a encontrar respuestas, o al menos líneas de explicación que permitan entender mejor esta compleja realidad. Así pues, una posible, pero no definitiva aclaración de esta anómala realidad, puede estar en el hecho de que, al menos a lo largo del siglo XIX, la mayoría de nuestras constituciones no fue producto del consenso político, sino que cada una de ellas fue impuesta por el partido que resultaba triunfante en alguna de las numerosas guerras civiles, pronunciamientos militares y cuartelazos que fueron de tan frecuente ocurrencia a lo largo de esa centuria. De tal forma que, como ha dicho Marco Palacios:

El desorden consistente fue causa y efecto del proceso de construcción del Estado nacional. Varias veces cambió el nombre oficial del país y por lo general a cada denominación correspondió un flamante documento constitucional. Para usar un término de moda, digamos que el siglo XIX brinda un soberbio ejemplo de ingobernabilidad. Ninguna ciudad o región, clase social, grupo político o caudillo consiguió gobernar al país, mucho menos hacerlo a su imagen y semejanza o a la medida de sus sueños e intereses.¹⁵

Además, en la Colombia de entonces, como en la de hoy, en muy pocas ocasiones el disenso constitucional ha sido debatido y resuelto en el Congreso de la República, que es el escenario natural que la democracia tiene previsto para que se lleve a cabo este tipo de confrontaciones. Por el contrario, la historia nos muestra fehacientemente que en este país la oposición a la Constitución se ha trasladado siempre al campo de batalla, tal como todavía hoy sigue ocurriendo. Así mantiene vigencia una realidad que fue resumida de forma muy certera por

13 Palacios, Marco y Safford, Frank. *Colombia: país fragmentado, sociedad dividida*. Norma, Bogotá, 2002, p. 458.

14 Esa frase tan difundida fue pronunciada por Caro en el mensaje presidencial que dirigió al Congreso en 1898: “Esa manía epiléptica de reformar, este olvido de Dios y de la historia, es nuevo acceso del mal que por tanto tiempo nos aquejó, y señal del peligro que la conciencia nacional, de la cual sois representantes, debe conjurar”.

15 Palacios, Marco. *La clase más ruidosa...* Óp. cit. pp. 135-136.

Carlos Albán, cuando describiendo el proceso de expedición de la Constitución de 1886 dijo que: “Una Constitución que se expide entre el humo de los últimos tiros, no es una Constitución sino una diana de triunfo”.¹⁶ Infortunadamente, el dramatismo de esta frase referida en ese momento a una mera situación coyuntural, la irregular sustitución de la Constitución de Rionegro de 1863, no hace más que resumir nuestra inveterada incapacidad como sociedad para lograr consensos constitucionales medianamente duraderos.

Sin embargo, y a pesar del evidente carácter vacilante de nuestro proceso constitucional a lo largo de la historia, en el imaginario colectivo de los colombianos ha existido la idea de que la Constitución de 1886 no es posible enmarcarla en este paradigma. Nuestra tradición funda este supuesto en el hecho de que ella fue una Constitución más que centenaria (exactamente 105 años) y que esa es una duración que la diferencia y cualifica frente a los textos constitucionales precedentes, que fueron de tan efímera vigencia. Y a tal punto ha prevalecido esta representación, que en un opúsculo elegíaco, un jurista de viejo cuño denominó a la de 1886 como una Constitución a la medida.¹⁷ Otros, con una mirada más crítica, pero que parece ser una visión más ajustada a la realidad, piensan que esa Ley Fundamental

[...] significó el retorno de la sociedad colombiana a la matriz institucional hispánica de la que [el país] se había desprendido con vacilaciones desde la Independencia y de la que los liberales se habían apartado más con su organización federal que tanto debilitó al poder central.¹⁸

Por otro lado, sería necesario agregar que la de 1886 fue una Constitución que no hizo más que traslapar una realidad mucho más compleja, la de una profunda inestabilidad política y social arropada bajo el manto de una larga lista de regímenes electofácticos, que en muchas ocasiones hicieron de la Ley Fundamental un “ídolo de irrisión, un rey de burlas”, como bien lo aseverara José Vicente Concha en el Congreso en 1898. Los siguientes tres hechos históricos pueden fácilmente demostrar esta afirmación.

En primer lugar, entre 1886 y 1930 en Colombia se vivió bajo una situación de absoluta excepcionalidad constitucional, que se expresaba así:

16 Citado por Restrepo Piedrahíta, Carlos en *Constituyentes y constitucionalistas del siglo XIX*. Banco Popular, Bogotá, 1986, p. 38.

17 Sáchica Aponte, Luis Carlos. *La de 1886, una Constitución a la medida*. Temis, Bogotá, 1986. En el mismo sentido su ensayo “Constitución de largo andar y lejano horizonte” en *Boletín Cultural y Bibliográfico*, V. 23, N° 9, Bogotá, 1986, pp. 9-16.

18 Kalmanovitz, Salomón. “1886-1991: Una lectura económica de dos constituciones”, en *El Malpensante* N° 77, 2007, p. 34.

- Limitación permanente de derechos y garantías individuales.
- Militante confesionalidad católica impuesta por el Estado y cuya mejor expresión son el Concordato de 1887 y el Convenio de Misiones de 1902.
- Dictadura política de un partido (el conservador) que lo llevó a gobernar monóticamente en este mismo período, dando así lugar a la llamada época de la hegemonía conservadora.

En segundo lugar, años más adelante, hacia mediados del siglo XX, en un ambiente muy evidente de debilitamiento de sus incipientes estructuras democráticas, nuestro régimen constitucional asistió a una quiebra muy profunda, que en la práctica se extendió por casi medio siglo. La misma tuvo comienzo en noviembre 1949, cuando el gobierno de Mariano Ospina Pérez clausuró el Congreso de la República. A partir de ese momento, como dijo Vásquez Carrizosa “[...] *el país se precipita en el vórtice de la guerra civil*”.¹⁹ Inmediatamente después vino la dictadura civil de Laureano Gómez, bajo la cual, y a través del Acto Legislativo N° 1 de 1952,²⁰ se intentó instaurar un gobierno de carácter corporativo, a la manera de los autocráticos modelos establecidos por Francisco Franco en España y Antonio de Oliveira Salazar en Portugal. El fracaso de esa iniciativa y la caída de la presidencia de Laureano Gómez, desembocaron en una salida que vino a resultar protuberantemente más lesiva del sistema democrático: el establecimiento, consensuado entre los dos partidos tradicionales, de una dictadura militar en cabeza del general Gustavo Rojas Pinilla, que se desarrolló entre 1953 y 1957 y que ha sido considerada por amplios sectores como una “dictablanda”, opinión que no hace sino favorecer esa percepción tan generosa que tenemos acerca de nuestra propia democracia, según la cual, Colombia, a diferencia de la mayoría de los países del continente, permaneció ajena a la plaga de la tiranía de los militares.

El sistema de paridad burocrática fue establecido en el Plebiscito de 1957; mientras que la alternancia de los partidos en el poder fue incorporada mediante el Acto Legislativo N° 1 de 1959. La intencionalidad de este acuerdo quedó bien expresada en el art. 4 del Plebiscito, que decía que: “[...] *el objeto de la presente reforma constitucional es el de que los dos partidos políticos el conservador y el liberal, colocados en un pie de igualdad, dentro de un amplio y permanente acuerdo, tengan conjuntamente la responsabilidad del Gobierno, y que éste se ejerza a nombre de los dos [...]*”. De bulto aparece que esas

19 Vásquez Carrizosa, Alfredo. *El poder presidencial en Colombia*. 3ª Ed., Ediciones Sudamérica, Bogotá, 1986, p. 286.

20 Mediante el cual se convocaba una Asamblea Nacional Constituyente integrada corporativamente pero que carecía de toda participación popular. Ese cuerpo estaba llamado a reformar la Constitución.

iniciativas constituyeron un verdadero exabrupto que desnaturalizó cualquier idea de democracia, pues ésta debe ser, por definición, pluralista, competitiva y alternativa.

Por último, en el marco de estas respuestas antidemocráticas a la aguda y persistente crisis institucional, es necesario hacer referencia a la sui generis figura del Frente Nacional. Un mecanismo también concertado por los dos grandes partidos y avalado por el pueblo a través de ese referendo (el mal llamado Plebiscito de 1957), mediante el cual las dos agrupaciones políticas tradicionales, ante el irremediable agotamiento del mutuo enfrentamiento armado, procedieron a repartirse entre ambas el ejercicio del poder público. Para ello acordaron alternarse en el ejercicio de la Presidencia de la República y tener una participación paritaria en la totalidad de cargos del Estado, tanto en los de nombramiento, como en los de elección popular.

Pero ese Acuerdo propiciado por el establecimiento político, que violaba los postulados más elementales de la filosofía constitucional y que le cerró la posibilidad a otras fuerzas diferentes para que pudieran constituirse en alternativa de gobierno, fue una decisión que a la postre, como lúcidamente ha dicho Luis Carlos SÁCHICA, iba a convertirse en el “suicidio de los partidos”²¹ y además le iba a generar una costosa herencia al país.

En primer lugar, es natural que en este contexto de exclusión política que se vivió durante los años de vigencia formal del Frente Nacional (1958-1974),²² hayan surgido los primeros grupos subversivos del país: FARC, ELN, EPL y M-19:²³

De las milicias liberales y sobre todo del sector comunista se conformó un grupo de autodefensa campesina que sería el germen de las FARC y que quedaría latente durante los años setenta para desarrollarse mucho de allí en adelante. Las juventudes radicalizadas de orientación católica darían lugar al ELN, comandado por los hermanos Vásquez Castaño, y en el que se destacó la figura carismática del cura Camilo Torres. La juventud de la Anapo, junto con un núcleo de disidentes de la guerrilla comunista, conformaron el M-19 argumentando que era imposible llegar al poder por medio del voto popular. Los estudiantes y sindicalistas maoístas armaron el EPL.

21 SÁCHICA, Luis Carlos. *Del malestar en las instituciones*. Jurídica Ibáñez, Bogotá, 2005, p. 76.

22 Se habla de vigencia formal, porque en la práctica, el modelo frentenacionalista se extendió hasta 1991 e incluso más allá, porque hasta hace poco persistieron vicios heredados de ese diseño, tal como lo prueba el hecho que se mantuviera la práctica de la paridad política en las altas cortes judiciales del Estado.

23 Llegados a este punto, parece pertinente recordar que la estrategia de la exclusión política se remonta más atrás, como lo prueba el Acto Legislativo N° 6 de 1954, que había dispuesto que: “*Queda prohibida la actividad política del comunismo internacional. La ley reglamentará la manera de hacer efectiva esta prohibición*”.

Todos esos sectores compartieron la idea de que el campo político estaba demasiado sesgado a favor de los partidos tradicionales, de tal modo que la única alternativa que contemplaron fue la lucha armada.²⁴

Por otra parte, ese mecanismo también sirvió para que jurídica y culturalmente se aniquilara la posibilidad del ejercicio de la oposición política, con las funestas consecuencias que todavía ello sigue implicando para nuestra mediocre democracia.²⁵ Y por último, hay que decir que este fue un desacierto constitucional que paradójicamente fue aprobado mediante referendo por el pueblo, que cayó así en la trampa de dejarse despojar de su poder constituyente al decretar que en el futuro solamente el Congreso podía reformar la Constitución: *“En adelante las reformas constitucionales sólo podrán hacerse por el Congreso, en la forma establecida por el art. 218 de la Constitución”*.

Razón no le falta, entonces, a Hernando Llano, cuando con relación al Frente Nacional dice que con él se:

[...] consagró el monopolio bipartidista liberal-conservador de lo público-estatal, eliminando así no sólo cualquier vestigio de auténtica competencia democrática, sino, además, condenando al ostracismo de la inconstitucionalidad al pueblo soberano, pues una vez éste fue convocado al Plebiscito de 1957 para legitimar dicha fórmula política antidemocrática, también se le arrebató constitucionalmente, mediante el art. 218 de la extinta Constitución de 1886, su derecho y competencia para reformar en el futuro la Carta Política en tanto constituyente primario.²⁶

Las graves y profundas consecuencias de esa decisión, tomada en un momento de coyuntural efervescencia, se iban a extender a lo largo de toda la segunda mitad del siglo XX, de forma particular, porque con ella se bloqueó cualquier intento de reforma del sistema constitucional durante los siguientes 35 años, como más adelante se verá.

Hay otros argumentos que también conspiran contra esa idea imaginaria de la plena y armónica vigencia de la Constitución de 1886. El primero de ellos es el uso generalizado de los estados de excepción constitucional entre 1949 y 1991, período durante el cual la República se mantuvo de forma casi interrumpida bajo régimen de anormalidad a través del llamado Estado de Sitio, ominosa

24 Kalmanovitz. Óp. cit. p. 38.

25 Téngase presente que durante la primera mitad del siglo XX el ejercicio de la oposición política llevó a la renuncia de al menos cuatro presidentes de la República: Rafael Reyes en 1909, Marco Fidel Suárez en 1921, Alfonso López Pumarejo en 1945 y Gustavo Rojas Pinilla en 1957.

26 Llano Ángel, Hernando. “La Carta del 91: ¿Un consenso constitucional ficticio?”, en Criterio Jurídico N° 5, Pontificia Universidad Javeriana Cali, 2005, p. 34.

figura que estaba consagrada en el art. 121 de ese texto normativo y cuya desforada utilización dio origen a una dislocada realidad constitucional que ha sido bien descrita por Mauricio García Villegas cuando dice que:

Colombia ha vivido buena parte de su historia bajo los rigores de la violencia. Este pasado sangriento ha incidido tanto en su estructura institucional como en su cultura jurídica. La prioridad del orden público en los asuntos de gobierno ha hecho sobrevalorar la participación de la fuerza pública en la dinámica institucional del Estado y ha desequilibrado el balance constitucional entre las ramas del poder público. Esta participación se ha consolidado a través de la utilización casi permanente de los estados de excepción desde 1949. Si se suman los períodos bajo los cuales el país ha permanecido en estado de excepción durante la segunda mitad del siglo XX, resultan 36 años, esto es, más de dos terceras partes del tiempo.²⁷

De cara a una realidad como ésta, resultaba más que evidente la necesidad de propiciar una apertura que permitiera salir, no de una dictadura militar, pero sí de una cierta tiranía del estado de sitio, una especie de dictadura constitucional que aparentemente estaba amparada en la Constitución y que era una situación a la que se había llegado, entre otras razones, por la claudicación que de sus funciones habían hecho los órganos que estaban llamados a garantizar la plena vigencia del Estado de derecho. Tenemos así, como lo afirma el exconstituyente Álvaro Echeverri Uruburu, que:

Hubo una gran responsabilidad de la Corte Suprema de Justicia cuando ejerció el control de constitucionalidad, pues ella en gran medida había tolerado y auspiciado la cesación del régimen constitucional, dándole pase de constitucionalidad a los distintos estados de sitio que habían sido decretados. En algunos casos, limando un poco las normas expedidas, haciéndolas menos duras, más acordes con el criterio democrático, pero de todas formas, no atacando el fondo del problema, ni evitando la posibilidad de que las garantías constitucionales fueran suspendidas cada tiempo por el estado de sitio. En eso la Corte tuvo una terrible responsabilidad e incluso generó retrocesos enormes, porque en algún momento, cuando comenzaron estos períodos de estado de sitio tan prolongados, ella había considerado que no debían existir tribunales militares porque eso violaba el principio del juez natural. Esa fue una decisión muy importante del año 1961, con una posición muy clara del procurador de la época, doctor Álvarez Holguín. Pero a los pocos años la Corte cambió ese criterio y toleró, a lo largo de todo ese período, tribunales militares para el juzgamiento de civiles, lo cual no tiene antecedentes en una democracia, en la que, como sabemos, el juez natural es el juez de la rama judicial, no un juez militar.

27 García Villegas, Mauricio. "Constitutionalismo perverso. Normalidad y anormalidad constitucional en Colombia: 1957-1997", en *El Caleidoscopio de las justicias en Colombia*, Boaventura de Sousa Santos y Mauricio García Villegas (Eds.), Siglo del Hombre Editores, Bogotá, 2001, p. 317.

En materia de estabilidad, nuestro imaginario político tiene perfectamente asumido como cierto otro desvarío, pues a pesar de la contundencia de los datos que evidencian de forma fehaciente la fragilidad de nuestras instituciones, paradójicamente en Colombia se asume, además, que la nuestra es la democracia más sólida de América Latina. Y esta es una convicción que se funda no sólo en la idea de que la Constitución de 1886 duró más de cien años, sino en el hecho de que en términos más o menos generales, la trayectoria del Estado en materia de elecciones y de libertades, es de las mejores de la región. Sin embargo, estas no son más que simples muestras de un nominalismo constitucional que oculta o enmascara otra realidad muy diferente y que ha sido muy bien descrita por Hernando Valencia Villa cuando intenta dar respuesta a dos interrogantes que él formula: ¿Por qué Colombia es la más antigua y estable República constitucional en el universo autoritario o militarista de los regímenes políticos latinoamericanos? ¿Cuáles son las características reales y no formales del constitucionalismo colombiano? Y es el mismo autor el que responde:

Al plantear tales interrogantes, el sentimiento que abruma al intelecto es la extrañeza que produce la abigarrada y contradictoria historia constitucional del país. De una parte, Colombia es el único Estado hispanoamericano controlado por los mismos partidos políticos desde 1849. En ninguna otra nación en la región ha habido tantas codificaciones y enmiendas, ni un discurso republicano tan proliferante. Más aún, a pesar de la ley de hierro del pretorianismo que ha hecho de América Latina la tierra del golpe de Estado permanente, Colombia ha tenido más funcionarios electos, gobiernos civiles y estabilidad institucional que cualquier otro país dentro del subcontinente [...] De otra parte, y en contraste con los pocos y breves golpes de Estado (cinco cuartelazos o pronunciamientos entre 1830 y 1986, que abarcan seis años y medio en total), Colombia ha tenido once guerras civiles nacionales de 1811 a 1958, sin contar la interminable batalla constitucional [...] Y ha habido una elevada y crónica abstención electoral, largos períodos de legalidad marcial desde 1944 y un movimiento guerrillero fragmentado pero no derrotado que desafia el sistema político desde hace casi cuarenta años. Estos y otros peculiares fenómenos y procesos, requieren explicación en el contexto de régimen que aparece todavía como abierto y civil.²⁸

Esta realidad que Valencia Villa describió con tanto acierto hace ya más de veinte años, pero que conserva toda su vigencia, no hace más que poner en evidencia el escaso apego que históricamente hemos profesado los colombianos respecto del pacto social fundamental. Y por esta vía hemos terminando derivando en

28 Valencia Villa. Óp. cit. pp. 13 y 14. En este mismo contexto, Rodrigo Uprimny sostiene que a lo largo de 190 años de vida independiente “Colombia tuvo dos golpes militares –el del general Melo a mediados del siglo pasado y el de Rojas Pinilla– en 1954; un *putsch* –el de Marroquín contra Sanclemente– y dos autogolpes –el de Bolívar en 1828 y el de Ospina Pérez en 1949–. Cinco rupturas en 170 años, esto es una ruptura cada 34 años”. Cf. “Violencia, poder y acción colectiva: una comparación entre la dictatorial Bolivia y la civilista Colombia”, en *Constitución, gobernabilidad y poder*, Universidad Nacional, Bogotá, 1996, p. 214, nota 3

esa problemática de mucha mayor envergadura que se vienen develando: la inveterada incapacidad de nuestra sociedad para alcanzar, en materia de organización política y jurídica, un consenso medianamente estable y moderadamente duradero, a la manera que lo han logrado otras sociedades. En esta materia, el ejemplo por antonomasia ha sido siempre la Constitución de los EE.UU. de Norteamérica, que expedida en 1787 y vigente desde 1789, sólo ha sido sometida a 27 enmiendas formales, 10 de las cuales fueron incorporadas en diciembre de 1791 con el propósito de inscribir el catálogo de derechos fundamentales, que se había quedado por fuera del texto original y no para modificar nada de lo que estaba establecido.²⁹

Un proceso de estabilidad constitucional similar, aunque con una trayectoria menor, es el experimentado por la sociedad española. Esa comunidad política, después de salir de la larga dictadura franquista de casi 40 años, durante los cuales estuvo al margen del sistema constitucional, ha sido capaz, a partir de la Constitución de 1978, de iniciar un proceso de organización que no sólo le ha posibilitado incorporarse con notable éxito a la Unión Europea a partir de 1986, sino también convertirse en una de las economías más pujantes y sólidas del globo. Ni qué decir de las constituciones italiana y alemana de 1947 y 1949 respectivamente, que fueron textos idóneos para afrontar una realidad tan compleja como la reconstrucción de esas sociedades después del colapso que supuso la II Guerra Mundial y cuyo éxito como normas rectoras queda evidenciado con la actual vigencia de sus textos y el elevado nivel de desarrollo económico, social y cultural alcanzado por esos países.

En nuestro caso, si tenemos en cuenta que a la joven Constitución de 1991 ya le han sido incorporadas 41 reformas (40 mediante Acto Legislativo y 1 por Referendo popular), todo parece indicar que será necesario esperar un tiempo más para que algún día en Colombia el desenvolvimiento del proceso constitucional sea más sereno y menos agitado. Entretanto, ojalá con la actual Constitución no se haga realidad el pronóstico de Misael Pastrana Borrero, expresidente y exconstituyente que en 1993 dijo: *“Me acompaña la creencia que al igual que las primeras constituciones de la nación, ésta va a ser de corta travesía, y que estamos al borde de retornar al síndrome de las reformas”*.³⁰ Casi premonitivamente, y según lo que se acaba de decir, es demasiado evidente que la segunda parte de esta sentencia ya se ha cumplido cabalmente.

29 Claro está que la Constitución norteamericana se mantiene actualizada a través de la figura de la mutación, que le permite a los jueces, sin necesidad de que se cambie el texto, reinterpretar el sentido del mismo.

30 Pastrana Borrero, Misael. “Memorial de agravios a la Constituyente y a la Constitución”, en Revista Javeriana N° 598, Bogotá, Septiembre de 1993, p. 217.

2. LA CONSTITUCIÓN BLOQUEADA³¹

A pesar de las múltiples reformas a que fue sometida la Constitución de 1886 y de los diversos instrumentos a los el establecimiento acudió para mantener el orden imperante, ambas estructuras presentaban evidentes signos de agotamiento que hacían necesarias profundas transformaciones de las estructuras políticas y sociales. A tal punto, que como afirma David Roll: “La idea de modificar la Carta Política venía de tiempo atrás y el proyecto de reformar las instituciones políticas y de modernizar al Estado siempre estuvo en la mente de las élites colombianas desde la década de los setenta”.³² Sin embargo, como él mismo agrega a renglón seguido, los sucesivos intentos de reforma fracasaron debido “[...] a la dinámica continuista del sistema, al legalismo excesivo que caracterizó a la Corte y a la rigidez constitucional de los acuerdos del Frente Nacional”.³³

Esos acuerdos, adoptados mediante el llamado Plebiscito de 1957, le arrebataron de tal forma la capacidad constituyente al pueblo soberano, que con razón se ha dicho que en materia de reforma constitucional el Frente Nacional significó arrojar la llave al mar. Con ello se quiere simbolizar la extrema dificultad que suponía cualquier intento de transformación de la Ley Fundamental de 1886, pues como ya se vio, en los términos que establecía el art. 13 del Plebiscito, en adelante las reformas constitucionales sólo podían tramitarse en el Congreso en la forma establecida por el art. 218 de la Constitución, lo cual suponía excluir tanto al pueblo como constituyente primario y a una asamblea como constituyente derivado.

A partir del mandato consagrado en esa disposición se llegó, en los siguientes años y por distintas vías, al fracaso de al menos cuatro procesos de revisión de la Constitución que se intentaron entre 1977 y 1989. Tres veces por cuenta de

31 Esta expresión la he tomado de Uribe Vargas, Diego. *Evolución política y constitucional de Colombia*. Universidad Complutense, Madrid, 1996, p. 249.

32 Roll, David. *Un siglo de ambigüedad. Para entender cien años de crisis y reformas políticas en Colombia*. Cerec, Bogotá, 2001, p. 233.

33 *Ibid.*

un inoportuno activismo judicial, y otra por la incapacidad del propio Congreso de la República para afrontar exitosamente los trámites necesarios para la reforma. La primera ocasión se dio cuando la Corte Suprema de Justicia, mediante sentencia de mayo 5 de 1978, declaró inconstitucional el Acto Legislativo N° 2 de 1977, mediante el cual se convocaba una Asamblea Constitucional. Consecuente con lo establecido en el art. 218, la Corte Suprema dijo que el Congreso no podía subdelegar en un organismo extraño, creado por él, la facultad de modificar la Constitución:

Si el poder de reforma es un poder creado por el constituyente primario, del cual emana todo poder y nace de la Constitución, por el orden de ideas que se ha venido trazando no lo recibió el Congreso para subdelegarlo a un organismo extraño, creado por él, sin competencia para hacerlo, pues la asignación de competencias es de la esencia de la función constituyente que sólo a guisa de poder constituido le ha sido atribuido, con exclusividad, al Congreso. Y solamente a él.³⁴

Posteriormente, en noviembre de 1981, la reforma promovida por el presidente Turbay Ayala fue declarada inconstitucional porque se había tramitado incurriendo en vicios de forma, según los argumentos presentados por los demandantes y que fueron acogidos por la Corte Suprema. El tercer fracaso se produjo cuando el Consejo de Estado le frustró al presidente Barco una propuesta de reforma, a partir de una indelicada e impropcedente intervención mediante la cual este órgano asumió una función de salvaguarda preventiva de la Constitución. La cuarta iniciativa reformatoria, segunda de ese gobierno y llevada a cabo a partir de 1998, naufragó cuando el Congreso se vio permeado por la acción del narcotráfico, que inoportunamente logró incluir el debate sobre la extradición que en ese momento era un tema vedado, no sólo porque Luis Carlos Galán había sido asesinado poco antes, sino porque el narcoterrorismo había llegado al extremo de volar un avión con 107 pasajeros a bordo.

Sólo faltaba un debate en la Cámara, pero súbitamente la corporación aprobó una propuesta de realizar un referendo para que los colombianos decidieran sí o no a la extradición de nacionales. El gobierno Barco reaccionó advirtiendo que el narcotráfico iba a imponer la votación a punta de terrorismo. Pero no hubo manera de convencer al Congreso. Senado y Cámara aprobaron la iniciativa. El 15 de diciembre de 1989 el gobierno solicitó la suspensión del debate. En las puertas del horno se quemó un esfuerzo que la sociedad anhelaba.³⁵

34 Sentencia Corte Suprema de Justicia de mayo 5 de 1978, M.P. José María Velasco Guerrero.

35 Memoria de una reforma, El Espectador, enero 29 de 2011.

Jaime Castro, testigo de excepción de este proceso, porque además de ejercer como constituyente, lo hizo también como ministro de gobierno en los años 80, recuerda así este período de nuestra historia política y normativa:

Había en las instancias políticas, y un poco en los sectores de opinión que manejaban esos temas, la idea de que el sistema se había bloqueado, porque hubo varios intentos de reforma que fracasaron por diferentes razones. Naufragó la pequeña constituyente del expresidente López Michelsen porque la Corte Suprema de Justicia declaró inexecutable el Acto Legislativo 2 de 1977. Fue una sentencia inesperada porque por primera vez ese alto tribunal asumió el control de actos legislativos por razones de fondo y no sólo por razones de forma. Después, en la misma Corte Suprema de Justicia se cayó el Acto Legislativo 1 de 1979, en el gobierno Turbay Ayala. En el gobierno Betancur, como ministro, llevé al Congreso 2 proyectos de acto legislativo: uno, el de elección popular de alcaldes, y otro, que con muchos ajustes, con muchos cambios, revivía el Acto Legislativo 1 de 1979. El de alcaldes fue aprobado y es el N° 1 de 1986. El otro alcanzó a tener 6 debates, y se hundió porque predominó la idea de que el partido liberal, que era mayoría en el Congreso, no podía aprobarle dos reformas a Betancur que era conservador: la elección popular de alcaldes a la cual se le concedía mucha importancia y la reforma política, pues esta última debía quedar para Barco y debía hacerla el partido liberal. Por eso, entre aprobarla entonces y tramitarla a comienzos de la administración Barco, era deseable esperar para que fuera una reforma liberal. Pero si no recuerdo mal, en el discurso de posesión Barco dijo que él no se le medía a una reforma constitucional, que había que gobernar con las normas existentes.³⁶ Sin embargo, poco tiempo después, impulsó la convocatoria de un plebiscito, a partir del Acuerdo de la Casa de Nariño. Esa iniciativa también fracasó porque no tenía viabilidad jurídica y el Consejo de Estado la anuló. Luego hubo un proyecto de acto legislativo que recogía mucho de lo que había quedado del proyecto de Betancur, pero que se hundió por el famoso artículo del plebiscito sobre la extradición. Se generó entonces la idea de que el sistema estaba bloqueado, pues ya era una década larga de intentos, en la que sólo se había salvado la elección popular de alcaldes. Por eso, esos diez o doce años a partir de 1977 vale la pena tenerlos en cuenta como contexto político institucional que derivó en esa sensación de bloqueo y de que el sistema no era capaz de reformarse.

36 Barco, en su discurso de posesión el 7 de agosto de 1986, dijo exactamente lo siguiente: *“La Constitución, con sus reformas sustanciales, ha llegado a ser un cuerpo de normas que cuenta con el acatamiento de la Nación y que debe ser objeto, por parte de los jueces y del gobierno, antes que de apresuradas modificaciones, de una interpretación ajustada a las transformaciones sociales. El país aspira a que con estos fundamentos se atiendan sus necesidades y se haga efectiva la acción de Estado. Es hora de la realización y no de las disputas teóricas”*. Sin embargo, como se sabe, el 2° de enero de 1988, el Presidente Barco sorprendió al país con la idea de convocar a una consulta popular nacional con miras a derogar el art. 13 del Plebiscito. *“Pero ese cambio de orientación no fue gratuito ni casual. Obedeció al progresivo deterioro de la situación de orden público en el país y al sentimiento generalizado en la sociedad colombiana estaban irremediablemente rezagadas”*.

Frente a esa percepción que hacía ver la posibilidad de la reforma tan obstruida y a pesar de la forma tan explícita como el art. 218 radicaba la competencia reformatoria en el Congreso de la República y de la contundencia de los pronunciamientos de la Corte Suprema, en amplios sectores sociales comenzó a tomar fuerza la idea de un referendo constitucional. Así, por ejemplo, Armando Novoa sostiene que: *“El M-19, en el acuerdo político que adelantó con Virgilio Barco, contempló una reforma constitucional para desbloquear el sistema del Frente Nacional por la vía de un referendo”*. De esa forma se retomaba una idea que había sido originalmente propuesta por el EPL hacia 1984, pero que resultó fallida.

Buscando desbloquear los procesos de reforma, en diciembre de 1987 Manuel José Cepeda, siendo asesor del gobierno Barco, preparó un memorando sobre la convocatoria a un referendo popular. Ese memorando fue socializado por el presidente Virgilio Barco a través de su remisión al periódico El Espectador el 30 de enero de 1988 y en él proponía que por la vía de una consulta al pueblo como constituyente primario, en la elección del 13 de marzo siguiente, los ciudadanos decidieran mediante papeleta separada, la derogatoria o no del artículo 13 del Plebiscito del 1 de Diciembre de 1957, que prohibía la reforma constitucional por una vía diferente al Congreso.

A pesar de que la propuesta recibió amplio apoyo de múltiples sectores de la vida nacional, dado que ella se llevaría a cabo de forma coincidente con la elección de concejos municipales y asambleas departamentales, así como con la primera elección popular de alcaldes municipales, el Partido Conservador se negó a respaldarla porque la consideraba una propuesta unilateral del gobierno y porque pensaba que ella podía influir en el resultado electoral de ese día. Sin embargo, y a partir del fracaso de esa iniciativa, el presidente Barco como Jefe de Gobierno y el expresidente Misael Pastrana que actuaba a nombre del conservatismo, pactaron un acuerdo que iba a permitir que para el mes de octubre siguiente fuera convocado un referendo para que el pueblo se pronunciara sobre las reformas constitucionales mediante un procedimiento extraordinario.

De pronto se puso en marcha el proceso que culminó el 20 de febrero con el solemne Acuerdo de la Casa de Nariño, en virtud del cual se creó la Comisión de Reajuste Institucional, en cuya integración debía participar el Congreso de la República y que debía elaborar un proyecto de reforma constitucional que el pueblo debería confirmar en referendo el pasado 9 de octubre. La Comisión preparatoria creada para tal efecto comenzó a actuar con especial entusiasmo, pero los eternos duendes ocultos en los pliegues de los órganos del poder comenzaron a manipular para que encallara ese acuerdo que el presidente había calificado de ‘histórico’, y para sus fines tuvieron la suerte de contar con el fallo de un magistrado del Consejo de

Estado que se apropió de la ‘guarda de la Constitución’ que ésta le confiere a la Corte Suprema de Justicia y con la rebuscada tesis de la inexequibilidad de los ‘actos por prevención’ dejó sin piso el Acuerdo.³⁷

En vista de estas circunstancias y ante el deterioro de la situación política y social, el Gobierno no tuvo más remedio, para llevar adelante la reforma y evitar la ruptura de la institucionalidad democrática, que presentar un proyecto de acto legislativo en julio de 1988, en cuya exposición de motivos reconocía que: “*La crisis de legitimidad institucional, la falta de participación ciudadana y las deficiencias en el sistema hacen ineludible la realización de cambios dogmáticos y estructurales de considerable magnitud*”. El proyecto fue redactado por Carlos Restrepo Piedrahita y otros reconocidos juristas y:

Aunque fue objeto de críticas por su ensamblaje apresurado, la incoherencia de algunos textos y la mala traducción evidente de otros, tomados de las constituciones italiana y alemana, la verdad es que, pese a ello, se trató de una iniciativa de hondo calado. Su contenido era completamente innovador. Fue el primer texto en el que se proponía de manera seria un cambio constitucional de verdad, en el sentido de adoptar un sistema constitucional distinto y no sólo de modificar partes de la estructura del Estado.³⁸

De esta misma opinión es el exconstituyente Álvaro Echeverri Uruburu, que al respecto sostiene que esa reforma:

Era un proyecto muy ambicioso en lo constitucional. Por primera vez, desde hacía mucho tiempo, desde la reforma de 1936, se tocaban los derechos fundamentales, se ampliaba el espectro de esos derechos, se introducía la acción de tutela como amparo, que es el nombre que tiene en otros sistemas jurídicos, se racionalizaba mucho más el ejercicio del poder, en la medida en que las otras ramas se fortalecían y se reequilibraban los poderes. Esa reforma era muy importante, y si se le mira en perspectiva, uno encuentra que ahí están los antecedentes de muchas de las reformas de la Constitución de 1991. Ella era, además, un compromiso con el M-19 para propiciar una transformación política que ampliara la posibilidad de participación política de las fuerzas minoritarias mediante una circunscripción nacional especial.

Por la importancia intrínseca de esa frustrada iniciativa, así como por el notorio carácter de antecedente que tiene de la Constitución de 1991, vale la pena conocer más acerca de ella, para lo cual seguiremos el testimonio de Iván Marulanda, quien tuvo una protagónica participación en el proceso de construcción de ese proyecto:

37 Pastrana Borrero, Misael. *La verdad y el poder. Puntos de vista*. Supernova, Bogotá, 1990, p. 162.

38 De la Calle Lombana, Humberto. *Contra todas las apuestas, Historia íntima de la Constituyente de 1991*. Planeta, Bogotá, 2004, p. 115.

En 1988 se produjo una coyuntura muy especial que permitió la unión del Partido Liberal, porque nosotros, el Nuevo Liberalismo, éramos disidentes del oficialismo y veníamos teniendo vigencia política desde los años 70, cuando acompañamos a Lleras Restrepo. Nos sentamos a convenir y a acordar las reglas y las pautas de esa unión liberal, cómo podía hacerse, en qué debía traducirse, qué contenidos debía tener para que fuera una unión real que nos convocara y cautivara para abandonar una lucha disidente llena de bríos y de tristeza política. Entonces, en esa mesa de diálogo dijimos lo siguiente: nos interesa la unidad liberal si hacemos una reforma constitucional, si proponemos un proyecto de paz, si convenimos una política económica, y en el terreno ya propiamente del partido liberal, si se cambian los estatutos para que el candidato liberal a la presidencia sea escogido por una consulta popular. Pero lo más importante en ese acuerdo era el compromiso de una reforma constitucional. Era Presidente de la República Virgilio Barco, ministro de gobierno César Gaviria Trujillo y presidente de la dirección liberal, que era nuestra contraparte en ese diálogo, Hernando Durán Dussán. Recuerdo que se sorprendieron mucho, porque a ellos no les interesaba reformar la Constitución. Era un tema que a nadie le interesaba. Digamos que la clase política estaba acomodada a ese statu quo y precisamente por eso no lo habían querido cambiar y no les interesaba desarrollar un proyecto serio de transformación de las instituciones. Convinimos que cada una de las partes señalaría qué era lo que quería reformarle a la Constitución. Nosotros, previendo ese proceso, habíamos hecho el ejercicio de recorrer el país e hicimos unas asambleas populares en Bucaramanga, Barranquilla, Cali, Pereira, Bogotá, Popayán y Medellín. Entonces, armamos un proyecto de Constitución y cuando nos sentamos en ese escenario de negociaciones a presentar las propuestas, el gobierno llevó una iniciativa para modificar cinco artículos de la Constitución y el Partido liberal presentó su propuesta; mientras que nosotros prácticamente presentamos un libro. Empezó una negociación artículo por artículo, pero no en la mesa, porque el gobierno contrató unos expertos abogados constitucionalistas, pero no quisieron decirnos quiénes eran. Lo cierto es que a nosotros nos llegaban las contrapropuestas. Había aspectos jurídicos de mucha profundidad, pero también cortos intentos de negociación, de cambios y había cosas ahí con las que no estábamos de acuerdo, que venían de allá para acá, después que ellos se llevaban nuestros borradores y entonces, lo que sabíamos era que había varios constitucionalistas trabajando para el gobierno. Así se construyó el proyecto de acto legislativo que se llevó al Congreso en 1988.

Pero, como ya se dejó dicho, ese fue un proyecto que finalmente fracasó, cuando de manera casi subrepticia los narcotraficantes lograron permear el Congreso e introducir un artículo que exigía consultarle al pueblo sobre la prohibición de la extradición, que era entonces el estandarte de batalla de ese grupo delincuencial. Esa insensatez fue propuesta por el presidente de la comisión primera de

la Cámara, Norberto Morales Ballesteros, con la complacencia del Presidente de la Cámara César Pérez García. Ambos políticos buscaban, lógicamente, como lo sostiene Iván Marulanda:

Aprovechar el ambiente de terror que había en el país. Ya habían asesinado a Galán, había muchos otros muertos, habían volado un avión de pasajeros que iba a Cali, eran cotidianas las bombas y entonces, querían aprovechar ese ambiente de terror para someter a un país que estaba arrodillado por el miedo, para que el país, pensando que saldría de una vez de ese terror, aprobara esa propuesta a favor de la no extradición, pero que además de aprobada, tuviera un carácter prácticamente inamovible. Era una jugada maliciosa y perversa, que se hacía aprovechando el trámite de la reforma constitucional. Pero como esa modificación suponía un cambio sustancial entre el texto reformativo aprobado por el Senado y el aprobado por la Cámara, el proyecto debió volver al Senado para revisión de ese artículo que había sido alterado por la Cámara. El ambiente de terror en el Senado era impresionante. En la Comisión Primera hicimos una reunión histórica de la bancada liberal. Se puso de presente el tema, se explicó todo lo que estaba pasando y se adelantó una votación secreta para que tomáramos una decisión de bancada, de tal suerte que si se iba a producir terrorismo, fuera contra todos y no contra una persona. Fue muy impresionante, porque hubo intervenciones muy valientes y muy sorprendentes. Nosotros habíamos vivido la tragedia del narcotráfico y la habíamos enfrentado: Luis Carlos Galán, Rodrigo Lara, Enrique Parejo y todos los compañeros del nuevo liberalismo, yo mismo. Corrimos riesgos personales tremendos, costos familiares, económicos y psicológicos, que además le costaron la vida a muchos compañeros. Pero me sorprendió ver que a esa causa se sumaban todos. En esa reunión secreta acordamos ir inmediatamente a la plenaria y presentar una proposición archivando el proyecto de reforma constitucional. Lo hicimos todos, menos dos personas, Álvaro Uribe Vélez y Federico Estrada Vélez. Ellos fueron los únicos senadores que se abstuvieron esa vez. En esa sesión plenaria el ministro de gobierno, Carlos Lemos Simonds, intervino y nos informó que tenían noticias de que en ese momento había un camión con 500 kilos de dinamita para volar el edificio del Congreso si se negaba el artículo a favor de la extradición. Era realmente un momento de terror. Con todo y eso, nadie se arredró y el propio presidente del Congreso, el liberal Luis Guillermo Giraldo, quien había coordinado la reunión secreta inmediatamente anterior, presentó la proposición 'archívese el proyecto legislativo', que se aprobó inmediatamente y así este se hundió. Los conservadores habían dicho que ellos votarían en masa, tal como los liberales decidieran hacerlo, de manera pues que no se hizo ninguna salvedad, exceptuando esos dos votos, que además, se pronunciaron en esa reunión plenaria indicando que no estaban de acuerdo.³⁹

39 Poco después de estos acontecimientos, el senador Federico Estrada Vélez, exmagistrado de la Corte Suprema de Justicia y exembajador en Italia, pagó con el alto precio de la propia vida su confusa participación en estos hechos. Las razones que entonces motivaron la conducta de Álvaro Uribe Vélez, están todavía por esclarecer.

Fue esa la manera como en medio de ese azaroso proceso y con más pena que gloria, quedó sepultada la ambiciosa reforma constitucional de 1988.⁴⁰ Pero esa también fue, a la vez, la última oportunidad que tuvo el Congreso para introducirle reformas de fondo a la obsoleta Constitución de 1886. Sin embargo, como se verá, el fracaso de ese intento de transformación constitucional fue la gota que rebose la copa y que permitió abrir paso a la transición constitucional que se dio a partir de 1990 y que se produjo gracias a la negligente conducta del Congreso y de la clase política en general, a la indiferencia de las altas cortes de justicia, a la caótica situación que en materia de seguridad vivía la ciudadanía y a la descomposición social en que estaba sumido el país.

Vistas así las cosas, resulta fácil comprender que estaban dadas todas las condiciones para que se produjera el tránsito constitucional que sobrevino, pues además de la sensación de bloqueo en materia de reforma de la Constitución, indudablemente había una crisis institucional muy grave, tal como lo reconoce el exconstituyente Luis Guillermo Nieto Roa:

Teníamos una sociedad muy excluyente, tanto en términos económicos como en términos sociales y políticos, y era una situación que en los últimos años se había visto agravada en virtud de la violencia del narcotráfico. Además, se cerró mucho el universo político, se centró en los dos partidos tradicionales que incluso se amangualaron entre sí para excluir cualquier posibilidad que no estuviera en esa rosca política y que no necesariamente quiere decir el alto gobierno, sino una rosca entre dos partidos o entre dos estructuras partidistas que habían tejido sus redes de dominio. Esa situación excluyente en lo político generó exclusiones sociales y económicas que en gran parte dieron origen a las manifestaciones de violencia de la guerrilla. Y a esa exclusión que generaba una forma de violencia que era la subversión, se vino a agregar en los años 80 la violencia del narcotráfico, que a su vez creó también unos mecanismos de exclusión económica, social y política. De tal suerte que, a finales de esa década, había una sociedad con muchas dificultades, obviamente sumida en una crisis muy grande en la medida que la violencia del narcotráfico se agudizaba y se vivía un terrorismo que nunca antes se había visto, a pesar de que el país había padecido durante mucho tiempo situaciones muy graves de violencia subversiva y aun de delincuencia común.

Sobre estas mismas circunstancias, de nuevo el exconstituyente Álvaro Echeverri Uruburu presenta una visión coincidente con la anterior, pero que resulta más pormenorizada del panorama nacional de ese entonces:

40 Para conocer el contenido y los desarrollos llevados a cabo en el Congreso sobre este proyecto de reforma, Cf. Andi. *La Andi ante la reforma constitucional*, Edinalco, Bogotá, 1988.

Uno percibía en ese momento en Colombia varias situaciones conflictivas que afectaban la legitimidad del Estado colombiano. En primer lugar, encontramos un monopolio bipartidista muy fuerte que era la continuación del Frente Nacional, pues a pesar de que en la concepción original tenía una vigencia de doce años, ese régimen de cohabitación de los dos partidos terminó prolongándose más allá del tiempo que inicialmente se había previsto por parte de los creadores del pacto, Laureano Gómez y Alberto Lleras Camargo. Entonces, obviamente el sistema político colombiano era un sistema cerrado y políticamente excluyente, donde ninguna fuerza política diferente a las tradicionales podía pensar siquiera en detentar el poder político en general o siquiera una fracción del mismo. Tampoco había competencia política porque ella había sido anulada en virtud del pacto frente nacionalista. El otro factor de crisis de legitimidad, tenía que ver con la vigencia ininterrumpida del estado de sitio que prácticamente durante cuarenta años significó la suspensión de la Constitución por períodos tan largos, que incluso comprendieron gobiernos enteros. En la práctica, la Constitución no tenía vigencia y lo que regía eran las normas de estado de sitio, que se habían convertido en un instrumento de ejercicio ordinario y permanente del poder.

Había también otros aspectos institucionales disfuncionales, como la hipercentralización del ejecutivo, a partir de la cual toda la vida del Estado dependía del presidente de la república, de tal manera que los demás órganos del Estado, la rama legislativa, la rama judicial, eran órganos a discreción del presidente, sin ninguna autonomía, sin ninguna independencia. Eso llevaba, primero, a un Congreso que no legislaba y que se había dedicado sencillamente a decretar leyes mediante las cuales trasladaba al ejecutivo sus facultades legislativas, declinando sus funciones ordinarias. Además, las disposiciones de 1968, que le quitaron funciones al Congreso en materia presupuestal, hacían más inane la función de este órgano. Había también fenómenos de corrupción, de engaño al elector a partir de las suplencias, donde la gente elegía a un congresista que no volvía y dejaba a su suplente. La rama judicial estaba en situación de postración. Lo que siempre hemos vivido: acumulación de procesos, congestión, ausencia de autonomía e independencia de los jueces en su función. Era un poder judicial muy desprestigiado ante la opinión, pues la percepción general era que la justicia no operaba, que la gente no obtenía una justicia pronta. Eso significaba en términos concretos, que la ciudadanía no creía en la justicia. Los órganos de control estaban muy desprestigiados también. Había contralores que habían ido a parar a la cárcel y un procurador, por ejemplo, que había facilitado y propiciado las torturas en el Cantón Norte, cuando el famoso robo de las armas por parte del M-19, lo cual resultaba algo verdaderamente vergonzoso, pues se trataba de un defensor de los derechos humanos consintiendo y casi autorizando ese tipo de procedimientos. Ese era el cuadro general institucional de crisis en que estaba sumido el Estado y en medio de la cual, se convocó la Constituyente.

En efecto, había signos muy evidentes del nivel de degradación a que había llegado la sociedad y que se había agravado con la escalada violenta desatada por el narcoterrorismo, pues en un muy corto lapso fueron asesinados cuatro candidatos presidenciales, el Procurador General de la Nación, el gobernador de Antioquia, el comandante de la policía de ese mismo departamento, otro coronel de la policía, el director del periódico *El Espectador*, un magistrado de la Corte Suprema, un exministro de Justicia, cuatro magistrados de la Sala Penal del Tribunal Superior de Medellín, muchos jueces y numerosos policías.⁴¹ Y si a ese narcoterrorismo que amedrentaba al conjunto de la sociedad y amenazaba con doblegar la institucionalidad del Estado se le suma la presencia de una corrupción política campante, todo hacía pensar que la Colombia de fines del siglo XX no era un proyecto político y social viable.

Había, también, otros elementos que contribuían a acrecentar la sensación de ofuscación general de nuestra sociedad. Y hay uno de ellos que ha sido hasta ahora bastante soslayado cuando se analiza este proceso: se trata del genocidio de la Unión Patriótica, cuyas miles de muertes, la mayoría de ellas todavía totalmente impunes, no sólo coadyuvaron a generar un ambiente de mayor abatimiento ciudadano, sino que le cerraron por muchos años las puertas a la paz, al menos a una paz negociada con la izquierda armada. Oportunamente, el exconstituyente Jaime Castro trae este acontecimiento a la palestra:

Ese es un momento culminante que comenzó con el asesinato de un senador del Meta de apellido Jiménez en septiembre u octubre de 1986. Y era muy sintomático que fuera del Meta, donde ese partido político había ganado las elecciones parlamentarias de 1986, en las que ese movimiento eligió 17 congresistas, en unos casos con listas propias, y en otros haciendo alianzas con sectores progresistas del partido liberal.

Fue en medio de este enmarañado panorama político y social de fines de la década de los ochenta del pasado siglo, que se abrió paso una iniciativa popular llamada “séptima papeleta”, que resultó ser una propuesta con la cual se iba a transformar y refundar, al menos eso se creyó en ese momento, esta sociedad.

41 Y aunque se trata de nombres de sobra conocidos, no sobra recordar que se trata, entre otros de los candidatos Jaime Pardo Leal, Luis Carlos Galán Sarmiento, Bernardo Jaramillo Ossa, Carlos Pizarro Leongómez; el procurtador Carlo Mauro Hoyos; el gobernador Antonio Roldán Betancur; los coroneles Valdemar Franklin Quintero y Jaime Ramírez Gómez; don Guillermo Cano Isaza; el magistrado de la Corte Suprema Hernando Baquero Borda; el exministro Enrique Low Murtra; los magistrados del tribunal de Medellín Gustavo Zuluaga Serina, Mariela Espinosa, Tulio Álvaro Medina Ochoa y Héctor Jiménez Rodríguez; y el juez Tulio Manuel Castro Gil.

3. VOX POPULI, VOX DEI. HACIA LA TRANSICIÓN CONSTITUCIONAL

A mí me parece que haber asumido el riesgo de convocar a una asamblea nacional constituyente fue un hecho singular, de los más sobresalientes que hubo en el siglo XX en Colombia.

Horacio Serpa Uribe

La sumatoria de todas esas complejas circunstancias que se han venido describiendo, se convirtió en el caldo de cultivo en el que germinó uno de los procesos de transformación política más significativos y novedosos que se haya dado en Colombia. En efecto, fue en ese contexto en el que se dieron las condiciones para que la sociedad civil entendiera, por primera vez en la historia nacional, que ella, que es la expresión del poder soberano, podía ejercer como constituyente primario y solicitar directamente la transformación de la Constitución, como en efecto se hizo, a través del *sui generis* proceso constituyente que se dio entre 1990 y 1991. Dicho proceso, que ha pasado a la historia conocido como la “Revolución Pacífica”, tuvo la virtud de concitar el interés de los más amplios sectores de la vida nacional, superando así la inveterada tradición colombiana según la cual, las constituciones eran impuestas por el partido que triunfa en las urnas o en el campo de batalla.

Tenemos así que después de casi quince años de intentos fallidos de reforma constitucional, de que la reforma se viera bloqueada y ante la imposibilidad de poder adelantarla por los procedimientos jurídicos establecidos en el art. 218 de la Constitución, las fuerzas sociales coincidieron en 1990 en el movimiento popular llamado «séptima papeleta», que fue un momento al cual se llegó a partir de iniciativas más o menos espontáneas que tuvieron origen en amplios sectores como: la prensa, la academia, los grupos políticos y hasta el mismo gobierno, tal como lo sostiene el exconstituyente Jaime Castro:

La séptima papeleta la proponen los claustros universitarios como una idea que cae en terreno abonado. Los medios le dan un gran despliegue, pues en el buen sentido de la palabra, le hacen el juego a la iniciativa, promueven

el tema, lo amplifican... Después, el Gobierno se sube al bus de la séptima papeleta, ve que los medios la han acogido, la han hecho suya y es cuando firma el famoso decreto pidiendo que se escrute y se tenga en cuenta.

3.1 Asamblea Nacional Constituyente. El incierto origen de una feliz iniciativa

Parece relevante ahondar sobre las circunstancias que generaron la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente,⁴² porque después del tiempo que ha transcurrido desde que acaecieron esos acontecimientos, el movimiento estudiantil denominado “Todavía podemos salvar a Colombia”, es el que aparece como la manifestación más visible de todo ese impulso ciudadano. Así se desprende del testimonio del exconstituyente Fabio Villa:

Fui el más joven de los constituyentes y eso tenía alguna importancia, porque de alguna manera estaba representando un sector: el de los estudiantes y la juventud. Y es que de los elementos antecedentes a la Constituyente hay uno que destaca no como causa, sino como catalizador del proceso constituyente: el movimiento estudiantil que interpretó la realidad del país, recogió una serie de procesos que venían en marcha, jurídicamente propuso la idea de la Asamblea Nacional Constituyente y le dio legitimidad política a la iniciativa. Es decir, había razones, había causas, había actores y había la propuesta de la Constituyente, pero es el Movimiento Estudiantil el que logra darle legitimidad, el que cataliza esa propuesta y el que logra juntar la causalidad que la hace posible. Porque la Asamblea se propuso desde 1985 en los diálogos de paz con el EPL por parte de Oscar William Calvo y también el M-19 en su proceso de negociación con el gobierno la había sugerido. Pero son los estudiantes los que la plantean de una forma jurídica y son los que la legitiman políticamente.

El llamado movimiento estudiantil comenzó a tomar forma en agosto de 1989, cuando con ocasión del asesinato de Luis Carlos Galán, estudiantes de algunas universidades privadas de Bogotá se organizaron para plantear respuestas a la preocupante situación institucional que vivía el país.

Las ideas sobre algún tipo de manifestación estudiantil, de tiempo atrás, venían madurándose y era un hecho de gran importancia que tal manifestación se distinguiera por su alejamiento de la recurrente protesta

42 Vale la pena tener en cuenta que, además de esta, en la historia de Colombia se han convocado otras seis asambleas constituyentes: la de Ocaña de 1828, la de Rionegro de 1863, la que expidió la Constitución de 1886, la que en 1905 convocó el general Reyes, la que en 1910 promovió el general González Valencia, y la que sesionó durante el gobierno del general Rojas Pinilla. Cf. González Posso, Camilo. Democracia y Constitución. 2ª, Indepaz, 2005, pp. 22 y 23. A esa habría que agregar la frustrada Constituyente de López Michelsen, propuesta en diciembre 1977, pero que nunca operó porque su convocatoria fue declarada inexecutable por la Corte Suprema de Justicia en mayo de 1978.

que degeneraba en golpes, pedreas, insultos, cocteles molotov, gases lacrimógenos, disparos, arrestos, contusos y muertos. Además, que no sólo vociferaba por reivindicaciones, sino que, y como fruto del quehacer estudiantil, se propusieran soluciones concretas y viables.⁴³

El primer efecto de esta movilización juvenil fue la llamada marcha del silencio que se llevó a cabo el 25 de agosto de ese año y en la que participaron unos 20 mil estudiantes. A partir de esa marcha, el movimiento tomó cuerpo, y gracias al funcionamiento de unas mesas de trabajo, llegaron a concretar su propuesta de reforma en los siguientes puntos:

- Reforma del Congreso
- Reforma de la administración de justicia
- Reforma al régimen de derechos
- Regulación de los estados de excepción
- Ampliación de la descentralización administrativa
- Reforma de los mecanismos de planificación económica
- Definición de los mecanismos de reforma de la Constitución

Por supuesto que atribuirle la paternidad de la Constituyente a los estudiantes genera una serie de dificultades. En primer lugar, no es posible identificar en ellos un cuerpo claramente cohesionado, pues en la medida que se profundiza sobre esos episodios, se encuentra evidencia de que el movimiento de jóvenes estaba dividido. De una parte estaban los aglutinados al movimiento “*Todavía podemos salvar a Colombia*” y de la otra, el llamado “*Movimiento Universitario por la Constituyente*”, donde el primero representaba a las universidades privadas de Bogotá, y el segundo a un sector de universidades públicas cercanas a la izquierda que irrumpió en la vida pública con un comunicado el 16 de marzo de 1990 en el que convocaba a una serie de foros sobre la Constituyente. A lo anterior, es necesario añadir que después de la jornada del 11 de marzo, ambos grupos fueron desplazados por el establecimiento tradicional:

[...] se fue perdiendo poco a poco la dirección estudiantil. En ese momento empezaba la competencia del gobierno para la construcción de una salida jurídica y política que hiciera viable la reforma (...) [así] el carácter inédito de la autoconvocatoria del pueblo, valor más grande del movimiento, se perdía ante los intentos cada vez más voraces de las fuerzas políticas por abanderar las reformas.⁴⁴

43 Orejuela, Jorge Armando y Rodríguez, Víctor Hugo. *Semilla en tierra seca. La Constituyente: del sueño juvenil al negocio político*, Jurídica Ibáñez, Bogotá, 1993, p. 23. En el mismo sentido, Torres Forero, César Augusto. *De las aulas a las urnas*. Universidad del Rosario, Bogotá, 2007, 123 p.

44 Amador Villaneda, Santiago. “El camino de la Constitución de 1991: diario de la exclusión”, en *Poder constituyente, conflicto y Constitución en Colombia*, Uniandes, Bogotá, 2005, p. 93.

En su propósito de cooptar la iniciativa de la Asamblea, el gobierno convocó a los partidos políticos a la Casa de Nariño y allí, entre las élites políticas, definieron el futuro de lo que había comenzado como un movimiento popular. Así fue como se produjo el languidecimiento del movimiento estudiantil, que por única representación en la Constituyente tuvo a Fernando Carrillo Flórez, quien finalmente, y para todos los efectos, se incorporó al Partido Liberal.

Por estas razones, si bien resulta válido admitir que los estudiantes tuvieron a través de la séptima papeleta un rol preponderante en el proceso que desató el tránsito constitucional, es imperioso llamar la atención sobre el hecho de que existe una visión reduccionista o tendenciosa de la historia que ha pretendido magnificar el papel de ese espontáneo grupo de universitarios, a tal punto, que en el imaginario colectivo aparecen como los grandes protagonistas del proceso. Pero la verdad de los hechos es otra bien diferente. Baste para ello saber que:

La temática de la convocatoria a la Asamblea Constituyente en el lapso que va de 1977 a 1988, fue recurrentemente traída al debate político por distintos sectores como fórmula para reformar la Constitución. En 1984 guerrillas y sectores populares propusieron este mecanismo por ser más incluyente y no tener los vicios y estrecheces de la vía del Congreso. En 1987 y en la medida en que el orden público se agravaba, el expresidente Carlos Lleras Restrepo retomó la idea de esta fórmula para enfrentar la aguda crisis que afrontaba la justicia colombiana. En el mes de junio de ese mismo año, en sentencia de la Corte Suprema de Justicia acerca de la constitucionalidad del decreto por el cual se convocó al Plebiscito en 1957, se introdujeron dos aspectos claves hacia el futuro proceso constituyente. Por un lado, reafirmó su impedimento para estudiar la constitucionalidad del decreto mencionado; y por el otro, distinguió entre una reforma constitucional efectuada por el Congreso (constituyente secundario) y otra efectuada por el mecanismo plebiscitario (constituyente primario).⁴⁵

Sobre este mismo punto, hay quien sostiene que la propuesta de acudir a esta vía para rehacer la Constitución era antigua:

Ya en 1953 las autodefensas campesinas, más tarde FARC, habían solicitado del gobierno la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente. La idea fue recogida mucho después durante el gobierno Betancur, por el EPL y por otras organizaciones de izquierda.⁴⁶

45 Jiménez Martín, Carolina. "Momentos, escenarios y sujetos de la producción constituyente. Aproximaciones críticas al proceso constitucional de los noventa", en *Análisis Político* N° 58, Bogotá, 2006, p. 135.

46 Restrepo, Luis Alberto. "Asamblea Nacional Constituyente en Colombia: ¿Concluirá por fin el Frente Nacional?", *Análisis Político* N° 12, enero-abril de 1990, p. 57.

Sobre este tópico decisivo, el testimonio ofrecido por alguien que tuvo un protagonismo directo en estos hechos, arroja una visión de los mismos que avanza en una dirección semejante. Se trata de Camilo González Posso, quien venía de la entraña del M-19 y quien sostiene que:

De la necesidad de una Asamblea Constituyente se venía hablando al interior de los partidos tradicionales desde finales del Frente Nacional y se insistió en ella con fuerza en el Diálogo Nacional pactado por el M-19 y el EPL con el gobierno de Belisario Betancur. El 20 de mayo de 1989, en los salones del Congreso de la República, en la Mesa de Diálogo y Concertación sobre Asuntos Constitucionales, se firmó el pacto para que por la vía de la reforma al artículo 218 de la Constitución se incluyera 'la convocatoria a una asamblea constituyente de amplia representación política y social' [...] Pero la idea de tomarse las urnas para una expresión soberana del pueblo, con un voto extrainstitucional, se concretó en diciembre de 1989, cuando aún se sentía el duelo por Luis Carlos Galán, Guillermo Cano y Jaime Pardo Leal, y cuando la influencia de clientelistas y narco políticos llevó al fracaso del Congreso de la República en la tarea de democratizar las instituciones.⁴⁷

Otra opinión muy valiosa por venir de alguien que como Armando Novoa siguió el proceso constituyente antes, durante y después del desarrollo, permite reafirmar la idea de que la transición constitucional fue más compleja y trasciende esa mirada simplista que le atribuye todo el protagonismo a los estudiantes:

Ese fue más bien un proceso multicausal, que por distintos caminos condujo a la séptima papeleta y al momento preconstituyente. Por supuesto, el punto de inflexión fue el movimiento de los estudiantes, pero ya veníamos de un proceso de reforma constitucional que en 1989 había fracasado y que le iba permitir al M-19 saltar a la vida civil y sobre el cual había gran expectativa por parte de otros grupos guerrilleros como el EPL, que de tiempo atrás venían hablando de la posibilidad de una iniciativa de esa naturaleza. Por otra parte, el periódico El Espectador tuvo una gran influencia en toda esa movilización con sus editoriales. De manera que allí hubo una confluencia de fuerzas y hay que tener mucho cuidado con asumir que ese proceso lo desató el protagonismo de uno solo de los sectores. Sería equivocado pensar que en un país como Colombia un proceso de esa dimensión y de esa naturaleza, se desató porque 10.000 o 15.000 estudiantes estuvieron en la calle. Allí hubo otros factores: había ambiente político propicio al tema, los medios de comunicación le dieron mucha importancia y lo vieron con simpatía. Había, además, una crisis del orden institucional y todo lo que se había hecho en los últimos cuatro años para superarla no había servido para nada. Se había expedido el estatuto de defensa de la democracia, se habían dictado medidas de orden público, se había creado el tribunal de orden público,

47 González Posso, Camilo. La séptima papeleta, en www.laesquinaregional.com/ediciones/ed15/15_decuentoenocento.htm, consultado 29-01-07.

y nada de eso sirvió. Entonces pasamos de una crisis política generada por la presencia del narcotráfico y el asesinato de candidatos presidenciales, a una crisis de orden institucional que fue la que permitió desatar el proceso preconstituyente.

Por su parte, la exconstituyente María Teresa Garcés Lloreda aporta la visión de quien desde la sociedad civil también tuvo un papel protagónico en este proceso germinal:

Estuve muy cerca de los movimientos sociales que propiciaron que hubiera Asamblea Constituyente, porque trabajaba como investigadora en el Cinep y a través de esa institución tuve mucho contacto con el movimiento estudiantil, pero también con trabajadores, campesinos, indígenas, etc. Y desde ahí, desarrollamos una labor bastante fructífera para que se diera la Constituyente. Incluso, con algunas personas trabajamos acercándonos a los candidatos presidenciales. Fuimos donde cada uno de ellos a comprometerlos con la idea de la Asamblea Constituyente y todos prometieron que, si salían elegidos, iban a propiciarla. Además, como tuve mucho que ver con el gobierno de Barco, pude hablar varias veces con don Germán Montoya y con la secretaria jurídica de la Presidencia para convencerlos de la importancia de que hubiera Asamblea Constituyente.

Camilo González Posso es de la idea de que en esta materia todavía no se ha contado la historia menuda del movimiento que llevó a que millones de colombianos depositaran, en las elecciones de marzo de 1990, un voto a favor de la convocatoria de una asamblea constitucional llamada a instituir la democracia participativa como pacto nacional para la paz. Al efecto, él presenta una versión casi arqueológica de esos hechos cuya ocurrencia permitió desatar ese proceso:

Parte de esa historia se hizo en una mesa del Hotel Continental en Bogotá, cuando con algunos amigos de la revista Debate decidimos proponerle a Carlos Pizarro que, ante el hundimiento de piezas claves del pacto firmado con el gobierno Barco y que figuraban en la fallida reforma constitucional, se llamara a un voto adicional para que los colombianos se pronunciaran por la paz y por una constituyente para la democracia. El primer borrador lo redactamos en una servilleta. Los coautores Alberto Caicedo y Adriana Velásquez, conocidos como parte del grupo de los doce apóstoles delegados por el M-19 para las mesas del diálogo, fueron los encargados de llevarlo a Santo Domingo, donde se concentraba la comandancia de esa agrupación a la espera del cumplimiento de compromisos por parte del Gobierno y del Congreso, para pasar a la desmovilización total. Pizarro dejó en remojo la iniciativa mientras firmaba sin condiciones el acuerdo de incorporación a la civilidad, pero la retomó a finales de febrero de 1990 como parte de su campaña a la Alcaldía de Bogotá; su lema fue: Constituyente en movimiento. El borrador del Continental se propuso sin mayor eco a la CUT y en diciembre de 1989 fue acogido por los dirigentes de Fetracun, quienes lo

publicaron en su periódico. Pero fue la Comisión Pro Constituyente, que se había integrado desde 1985, la que le dio forma al texto que se publicó en el diario El Espectador, con la propuesta a la familia Cano de cambiar su llamamiento al voto en blanco por la invitación a convocar a una Asamblea Constituyente, mediante un Plebiscito Popular.

En la sede de la Democracia Cristiana, con un grupo designado por la Comisión Pro Constituyente, redactamos uno de los dos textos que serían divulgados masivamente [...] A esa cita concurrieron Fernando Carrillo, entonces profesor en la Universidad de los Andes, y algunos estudiantes, quienes manifestaron interés en el tema y reparos a la técnica jurídica del texto propuesto [...] El resultado del trabajo de corrección promovido por Fernando Carrillo, Camilo Ospina y Marcela Monroy no nos sorprendió cuando fue dado a conocer en las universidades de los Andes y del Rosario. Un grupo de profesores y estudiantes de esas universidades, que por lo demás tenían comunicación fluida con Manuel J. Cepeda y otros asesores del equipo del presidente Barco, le dieron forma al texto que sería divulgado por el diario El Tiempo como la papeleta de los estudiantes y que incluyó a la democracia participativa como eje del cambio constitucional.

Se habían dado al menos tres procesos, que confluyeron simbólicamente en la sede organizada en el sótano del Cinep, que sirvió ante todo al núcleo de estudiantes que se colocaron a la cabeza de una convocatoria que había adquirido la dimensión de un gran acuerdo nacional resumido en la séptima papeleta. Los jesuitas colaboraron mucho, incluso para pagarle a la imprenta de El Tiempo, con un cheque del Provincial, la impresión de las papeletas que distribuimos el 11 de marzo. Desde la campaña de Pizarro, la gerencia distribuyó otros millones de papeletas acogiendo el texto de los estudiantes. Y los candidatos galanistas, como María Cristina Ocampo, hicieron otro tanto. Fue clave la decisión de El Tiempo de publicar el voto durante varios días, invitando a la gente a incluirlo de séptimo, después de las listas de ediles, concejales, alcalde, diputados, representantes y senadores.⁴⁸

Otra visión que resulta altamente esclarecedora es la de Antonio Navarro Wolff, él desempeñó un papel protagónico, pues en su doble condición de copresidente de la Asamblea Constituyente y de líder del M-19 en el proceso de reincorporación de ese grupo a la vida civil. Sobre este particular, sostiene que:

En las negociaciones entre el gobierno de Virgilio Barco y el M-19, el tema de la constituyente nunca figuró como tal. El antecedente que recuerdo es tal vez una propuesta del EPL. Cuando estábamos en un proceso de tregua con el gobierno del presidente Betancur, ese grupo propuso una asamblea constituyente, pero en aquel momento la iniciativa no tuvo ningún eco, no tuvo mucha importancia. Después ese proceso se deterioró, se rompió y el

48 González Posso. Óp. cit.

conflicto se hizo más complejo. En 1989, durante las conversaciones con Barco, nunca apareció el tema de la constituyente, entre otras cosas, porque no parecía un tema de negociación factible. Es más, lo que habíamos negociado era una reforma constitucional que permitiera una circunscripción especial para el M-19 desmovilizado, que aumentaba el tamaño del senado y de la cámara de representantes en un número de miembros que dependía de la votación que lográramos en el año 1990. Esa propuesta se hundió con el intento de reforma constitucional de 1989, y entonces, nos quedamos sin nada en la mesa de negociación política. No obstante, el M-19 decidió, de todas maneras, continuar el proceso de paz y finalmente nos incorporamos a la vida civil en marzo de 1990.

Y agrega:

Cuando nos desmovilizamos, simultáneamente empezó a moverse la idea de la séptima papeleta, de la constituyente, de la asamblea constitucional y ciudadana. Gente que estaba con nosotros participó en ese proceso. Fabio Villa por ejemplo, estaba en un grupo de jóvenes estudiantes universitario; Camilo González Posso también participó en ese proceso de discusión de lo que debía ser, pero no fue parte de las negociaciones ni estuvo vinculado al proceso. Así que eso fue una coincidencia. Y claro, cuando salimos al escenario y simultáneamente se estaba moviendo ese debate, pues participamos en él. Pero como todos los grupos políticos, lo hicimos de modo indirecto. Como lo hizo Carlos Lleras Restrepo en esa época por ejemplo, y el mismo César Gaviria. O sea, se apoyaba el proceso, pero se dejaba la iniciativa a los estudiantes, porque era extrainstitucional y porque creíamos que la manera más conveniente de sacarla adelante, era que fuera una iniciativa ciudadana. Efectivamente hubo gente en esa actividad de nuestra institución, como la hubo del Nuevo Liberalismo, como la hubo del Llerismo, como la hubo del gavirismo, como la hubo de diferentes sectores.

Siempre en este mismo contexto, el exconstituyente Fabio Villa presenta una muy buena síntesis de las condiciones que permitieron que se diera la convocatoria de la Asamblea:

El primer tema grueso es el tema económico y social: la pobreza, la diferencia económica, la diferencia social, el crecimiento de los grandes grupos económicos, la brecha –de la que habló Alfonso López por allá en los años 70– cada vez más grande. Yo creo que allí hay un gran elemento, que aunque ha estado presente en la realidad colombiana muchísimos años, en ese momento fue un gran sembrado que permitió la germinación de ese proceso. El segundo tema es que se vivía la época del narcoterrorismo. Pablo Escobar y los extraditables deciden poner bombas en todo el país para generar zozobra colectiva, miedo, terrorismo, amedrentamiento y por eso la gente quería una respuesta, una solución. El tercer elemento que motivó el tema, es el proceso de paz. El M-19 había propuesto una solución política,

pero era un acuerdo de paz que requería de unas reformas que le permitieran la inserción electoral y la inserción a la política. Pero el Congreso de la República negó la reforma que se trató de tramitar y eso abrió las puertas a que se generara otro tipo de institución que pudiera validar el proceso de paz. Y el mecanismo validador del proceso de paz del M-19, y que logra garantizar los procesos de paz del EPL, el PRT, el Quintín Lame y las Milicias Populares de Medellín, es el escenario de la Asamblea. El cuarto elemento es el asesinato de los cuatro candidatos presidenciales: primero la muerte de Jaime Pardo Leal en 1987, luego las de Bernardo Jaramillo, Carlos Pizarro y Luis Carlos Galán, originan en el país una enorme conmoción. No podía ser de otra manera, cuatro candidatos presidenciales asesinados en tan pocos años conmocionan a cualquier sociedad. Y no se trataba sólo de miembros de la izquierda sino también, en el caso de Luis Carlos Galán, de un hombre que representaba un centro político importantísimo y una expresión intelectual del cambio pacífico. Eso generó sin duda, un trauma que el país quería resolver y la Constituyente fue, por decirlo de alguna forma, esa posibilidad. Y el quinto tema es el descrédito absoluto de la clase política. Creo que en la historia del país ha habido dos o tres momentos donde el Congreso y la clase política han estado tan desacreditados como en ese final de la década del 80 y principios de la del 90. Creo que se dio la circunstancia de que la gente quería cambiar a los políticos porque estaba fatigada de lo que el Congreso representaba. Un Congreso que no resolvía ningún problema, un Congreso inmerso en rebatiñas particulares, lleno de clientelismo, una clase política desacreditada, unos partidos tradicionales –liberal y conservador–, que se habían agotado como instancias de representación política, que no representaban a la sociedad.

Finalmente, es de justicia reconocer el significativo papel que jugaron los que por entonces eran los grandes diarios nacionales *El Tiempo* y *El Espectador*, que de manera casi unánime, y desde un comienzo, se erigieron en cajas de resonancia de ese amplio movimiento que proponía la sociedad civil. La trascendencia y alcance de este apoyo, lo pone de presente el exconstituyente Gustavo Zafra Roldán:

La inquietud de las universidades del país fue, por supuesto, apoyada por todos los factores de poder. Pero en gran medida, fueron los medios de comunicación los que convalidaron el apoyo de la séptima papeleta. Es más, sin el apoyo de la televisión y la prensa escrita, sobre todo, la de Bogotá y las cadenas radiales, el movimiento universitario hubiera quedado como un movimiento importante, pero como ha habido muchos en la historia de los procesos políticos universitarios en Colombia. Por citar un ejemplo, hubiera quedado como los que estuvimos en la universidad en el año 68. Lo que le dio el valor agregado, es que los medios hicieron la resonancia.⁴⁹

49 En este punto no está de más poner de presente que también entre estos dos periódicos se trabó una disputa sobre el origen de la Asamblea, que en el editorial del 8 de marzo de 1990, *El Tiempo* calificó como “ridícula e infantil competencia por la paternidad de la idea”.

3.2 La séptima papeleta. Un proceso no tan espontáneo.

Dicen que cuando el presidente López habla, el país piensa; yo digo que cuando los jóvenes hablan el país cambia.

Fabio Villa Rodríguez

Queda claro, entonces, que el proceso se pudo llevar a cabo favorablemente gracias a la existencia de un ambiente ampliamente propicio a la convocatoria de una asamblea constitucional, una iniciativa cuya formalización se produjo en un artículo publicado por Fernando Carrillo en el periódico *El Tiempo* el 6 de febrero de 1990, en que por primera vez se habló de la “séptima papeleta”. Además, también es cierto que los tiempos del movimiento popular que pedían la Constituyente, se conjugaron perfectamente con la dinámica electoral del país en la medida que en el mes de marzo de 1990 se iba a acudir a las urnas para votar por seis cargos de elección popular: senadores, representantes, diputados, concejales, alcaldes y ediles de juntas administradoras locales. Esa circunstancia facilitó que ese día grupos significativos de ciudadanos, movidos por una gran operación mediática, depositaran una papeleta más, la séptima, en la que se reclamaba la convocatoria de una asamblea constitucional.

Es necesario precisar que este fue un movimiento que se produjo, además de espontáneo, de forma bastante ingenua. Así lo sostiene una pluma tan autorizada como la del exconstituyente Carlos Lleras de la Fuente, quien en términos generales presenta una visión poco idílica del proceso que se viene describiendo:

[...] la séptima papeleta, respecto de la cual casi nadie puede dar explicaciones coherentes hoy en día y que muchos ni siquiera suponen que tenga algo que ver con la reunión de la Asamblea Nacional Constituyente, se ‘vendió’ como mágico elixir, de la misma manera que, meses después, la Asamblea se agregó a las otras seis papeletas y la gente depositó el paquete en las urnas sin tener mucha conciencia de las posibles consecuencias de ese acto, lo cual obligó más tarde al Gobierno a desplegar la mayor campaña publicitaria de nuestra historia política para lograr una votación decorosa para la elección de miembros de la Asamblea [...] Pues bien, las seis papeletas de mayo de 1990 arrastraron a las urnas a la séptima y más de siete millones de ‘Constituyentes primarios’ conducidos –en alto porcentaje– por los caciques políticos que en este momento en forma imprudente consideraron útil sumarse a los grupos reformadores, resolvieron que debería convocarse una asamblea para reformar la Constitución por una vía distinta de la contemplada en el artículo 218 de la Carta.⁵⁰

50 Lleras de la Fuente, Carlos. *Interpretación y Génesis de la Constitución colombiana*. Cámara de Comercio de Bogotá, Bogotá, 1992, pp. 13-14.

De este relato se desprende una lectura que resulta cuando menos paradójica, y según la cual, en las entretelas de la historia queda la sensación de que, así sea parcialmente, el éxito de la séptima papeleta se le debe en parte a la clase política, que era el estamento contra el que con más ahínco se pronunciaba el país nacional. Y esa realidad parece tan evidente, que hasta el propio García Márquez la denunció en *El Espectador* el 9 de marzo de 1990:

[...] la clase política gastada, oxidada, vieja, desueta y viciosa, está tratando de aprovecharse de la iniciativa sobre la convocatoria de una constituyente para tratar de acomodarse a la nueva situación y hacer que la Constitución que se adopte próximamente sea a su acomodo para mantener los privilegios.

Así pues, a ese impulso ciudadano se habían venido sumando diversos estamentos sociales, de manera muy particular los medios de comunicación, que divulgaron ampliamente diversos textos de séptima papeleta.⁵¹ Incluso, el Presidente de la República, un día antes de que se desarrollara la jornada electoral, no sólo invitaba vivamente a votar, sino que le recordaba al país que si bien ahora esa era una idea espontánea, el germen de la misma había sido el gobierno:

Mañana los ciudadanos también tendrán la posibilidad de depositar en la urna de votación lo que se ha denominado la ‘séptima papeleta’. En ella se formula una petición para que la Constitución sea reformada por una Asamblea Constituyente amplia, abierta y representativa de todos los sectores nacionales. Esta iniciativa promovida por jóvenes universitarios ha recibido un gran respaldo, que incluye el de autorizados voceros de todas las fuerzas políticas y sociales. Es una manifestación de esa voluntad de cambio institucional que cobró fuerza hace dos años cuando, en enero de 1988, propuse que se hiciera un plebiscito⁵².

51 El texto de las papeletas que divulgaron los dos principales diarios fue el siguiente:

EL TIEMPO	EL ESPECTADOR
<p>Voto por Colombia Sí A una Asamblea Nacional Constituyente cuya integración represente directamente al pueblo colombiano, con el fin de reformar la Constitución Nacional En ejercicio de la soberanía reconocida en el art. 2º de la Constitución Nacional. El poder electoral escrutará ese voto</p>	<p>Plebiscito por Colombia Voto por una Asamblea Constituyente que reforma le Constitución y determine cambios políticos, sociales y económicos en beneficio del pueblo</p>

52 Alocución televisada del presidente de la República Virgilio Barco Vargas el 10 de marzo de 1990.

Finalmente, la movilización social, institucional y ciudadana pudo concretarse en la séptima papeleta, depositada en las elecciones que se llevaron a cabo el 11 de marzo de 1990 y que se constituyeron en un hecho político de extraordinaria magnitud gracias a los 2'235.493 sufragios estimados que espontáneamente depositaron los ciudadanos ese día y en los cuales solicitaban la puesta en marcha de una asamblea constitucional.⁵³ Formalmente jamás se conoció ni se conocerá el número total de papeletas depositadas a favor de la Constituyente, en gran medida debido a que, como dice uno de los promotores:

[...] no todos los jurados de votación las escrutaron ni consignaron en las planillas respectivas. Por ello nunca acudimos al derecho de petición frente a la Registraduría para que, a este respecto, se nos diera una información oficial. Ni siquiera la Corte Suprema de Justicia, para el fallo del Decreto 927, pidió oficialmente tal información, sino que lo asumió como un hecho notorio que describió como el Clamor Popular.⁵⁴

A pesar de esa falencia formal, y de que la iniciativa violentaba lo que disponía la Constitución en el art. 218 según el cual el único habilitado para llevar a cabo la reforma era el Congreso, la séptima papeleta vino a constituirse en un hecho de una dimensión política sin precedentes en nuestra historia, y a convertirse en un acontecimiento histórico que, como en su momento afirmó Javier Sanín, “[...] *trastocó el problema: lo que antes era puramente jurídico, se volvió plenamente político*”.⁵⁵ Ello fue así en la medida que la séptima papeleta fue el instrumento que permitió trasladar el debate constituyente de las altas esferas de la judicatura y la política, al debate ciudadano. Así lo reconoce Manuel José Cepeda:

La magnitud de ese hecho político no podía ser desconocida, pero era necesario concretar sus efectos jurídicos. El Gobierno estudió las posibilidades jurídicas y políticas que facilitarían un pronunciamiento popular efectivo, y propuso que los partidos políticos llegaran a un acuerdo sobre la convocatoria de una asamblea constituyente. Aun cuando las fuerzas políticas coincidieron en varios temas, el acuerdo finalmente no se firmó, porque no hubo unanimidad en torno al punto de si el Presidente debería tener el poder de convocar e integrar la Asamblea.⁵⁶

53 Este número, así sea parcial, se conoce gracias a que si bien la séptima papeleta no podía ser escrutada oficialmente porque era una expresión ciudadana informal, muchos miembros de las mesas de votación dejaron constancia en las actas del número de las que fueron depositadas en sus mesas.

54 Orejuela y Rodríguez. Óp. cit. pp. 123 y 124.

55 Sanín, Javier. *El camino de la constituyente*. Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 1991, p. 12.

56 Cepeda Espinosa, Manuel José. *Polémicas constitucionales*. Legis, Bogotá, 2007, p. 342.

3.3 La trama judicial de la convocatoria

Vistas así las cosas, queda claro que la séptima papeleta, a pesar de las objeciones formales que proceden en su contra, le sirvió al gobierno nacional para, con fundamento en esa manifestación popular, sustentar jurídicamente la convocatoria de la Asamblea Constituyente, lo cual se pudo hacer, paradójicamente, mediante un decreto de estado de sitio, que es uno de los mecanismos más antidemocráticos que prevé el sistema constitucional.⁵⁷ Así, los sufragios depositados el 11 de marzo fueron la coyuntura de la que se valió el presidente Virgilio Barco para acudir a las facultades extraordinarias que le confería el art. 121 de la Constitución entonces vigente y expedir el Decreto Legislativo 927 de 1990, mediante el cual se llamaba formalmente al pueblo para que en las elecciones presidenciales del 27 de mayo de ese año, explícitamente manifestara su aprobación o no a la convocatoria de una Asamblea Nacional Constitucional,⁵⁸ entre otras, bajo las siguientes consideraciones:

Que el 11 de marzo de 1990 un número considerable de ciudadanos, por iniciativa propia, ante la inminente necesidad de permitir el fortalecimiento institucional en ejercicio de la función constitucional del sufragio y de su autonomía soberana, manifestaron su voluntad para que la Constitución Política fuera reformada prontamente por una Asamblea Constitucional y que dicha convocatoria ha sido recogida y reiterada por las diversas fuerzas políticas y sociales;

Que el mandato popular debe ser reconocido no sólo con el fin de contribuir a normalizar la situación de turbación del orden público por la que atraviesa el país, sino de obtener nuevas alternativas de participación política que conduzcan al logro del restablecimiento del orden público;

Que frustrar el movimiento popular en favor del cambio institucional debilitaría las instituciones que tienen la responsabilidad de alcanzar la paz y generaría descontento en la población;

Que el Gobierno debe facilitar que el pueblo se pronuncie en las elecciones del 27 de mayo de 1990, puesto que “La Nación Constituyente, no por razón de autorizaciones de naturaleza jurídica que la hayan habilitado para actuar sino por la misma fuerza y efectividad de su poder político, goza de la mayor autonomía para adoptar las decisiones que a bien tenga en relación con su estructura política fundamental”.

57 El estado de sitio había sido declarado mediante el decreto 1038 de 1984, es decir, hacía siete años se vivía en una situación permanente de excepcionalidad.

58 Obsérvese que el Decreto habla de la integración de una Asamblea Constitucional y no Constituyente, lo cual supone introducir un matiz aparentemente semántico, que sin embargo, implica profundas consecuencias jurídicas. Pero de este aspecto me ocuparé más adelante.

Claro está que con ocasión de la expedición de ese decreto extraordinario, saltaba a la palestra la duda que ya se había suscitado en 1977 sobre la juridicidad de una convocatoria de esa naturaleza, ya que una Asamblea Constituyente era un mecanismo que no se encontraba previsto en el art. 218 de la Constitución como un instrumento de reforma. Esa inquietud se hacía especialmente apremiante, porque el llamamiento al pueblo se hizo a través de un decreto de estado de sitio, producto del ejercicio por parte del ejecutivo de una facultad legislativa extraordinaria y por lo tanto, se trataba de una norma sujeta a revisión automática de constitucionalidad por parte de la Corte Suprema de Justicia, órgano que, como se vio, venía manteniendo posiciones contrarias a que la Constitución se pudiera reformar por una vía como esta. Había, además, una pregunta que en este contexto, y en relación con el decreto, surgía como central:

[...] qué grado de conexidad podría existir entre una asamblea constituyente y las motivaciones del Decreto 1038 de 1984, por medio del cual se había declarado el estado de sitio. Los hechos en los que se basó esa determinación estaban referidos al incremento de la violencia, la presencia de grupos armados, y la consabida cadena de hechos atentatorios contra el orden constitucional, a manos de la guerrilla y los narcotraficantes ¿Cómo conectar eso con la Constituyente?⁵⁹

Vistas así las cosas, a ese decreto de estado de sitio le cabían dos reparos básicos: la falta de conexidad entre la situación social alegada para declararlo y la medida adoptada; y la violación de lo dispuesto por el art. 218 constitucional, que prohibía acudir a medios diferentes al Congreso de la República para tramitar la reforma. Y esas dos objeciones fueron acogidas por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, que adoptó una propuesta de fallo negativo elaborado por el magistrado Jaime Sanín Greiffenstein y que debía ser llevado para su aprobación por la Sala Plena del Alto Tribunal. Por supuesto, cuando la misma se conoció:

La sensación generalizada era que se había marchitado todo el proceso. A esto contribuyó el concepto del procurador, Alfonso Gómez Méndez, quien planteó a la Corte una disyuntiva. Si se considera la norma como un auténtico decreto de estado de sitio, entonces era inconstitucional por falta de conexidad. Si, en cambio, se le atribuye desde el punto de vista material simplemente un valor político, por cuanto no contiene un verdadero mandato obligatorio, entonces la Corte debe inhibirse.⁶⁰

Sin embargo, el panorama cambió radicalmente en la Sala Plena, donde el decreto fue considerado ajustado a la Constitución. A la primera objeción, la Corte Suprema contestó con estos argumentos:

59 De la Calle. Óp. cit. pp. 90-91.

60 *Ibidem*. p. 92.

¿Cómo se puede afirmar la falta de conexidad de una medida de carácter extraordinario que en una sociedad en crisis pretende facilitar la expresión de la voluntad popular en asunto de tanta monta como su régimen institucional, cuya legitimidad proviene precisamente del respaldo de esa voluntad?

En cuanto a la segunda, la Corte sostuvo lo siguiente:

Sea lo primero decir que el contenido del Decreto, tal como se desprende de su lectura, no tiene los alcances que le pretenden dar algunos de los impugnantes; no se trata de una reforma a la Constitución, no es un plebiscito o un referéndum, el Presidente no convoca al pueblo a manifestarse, se trata simplemente de dar la posibilidad legal para que se realice la contabilización de unos votos, que pueden presentarse o no, ser afirmativos o negativos, sobre la posibilidad de integrar una Asamblea Constitucional, para reformar la Carta Política [...] No puede la Corporación pronunciarse en esta oportunidad sobre un supuesto acto de convocatoria de una Asamblea Constitucional para reformar la Constitución, cuando dicho acto no se ha producido y ni siquiera puede decirse que ocurra con el voto afirmativo de la mayoría de la población mediante la tarjeta electoral que el decreto subexamine ordena contabilizar.⁶¹

Avalada jurídicamente la posibilidad de la convocatoria, al pueblo se le consultó en las elecciones de mayo 27 de 1990 si estaba de acuerdo o no con la integración de una Asamblea Constitucional. Se trataba de una papeleta muy simple, cuyo texto era el siguiente:

Para fortalecer la democracia participativa, ¿vota por la convocatoria de una Asamblea Constitucional con representación de las fuerzas sociales políticas y regionales de la Nación, integrada democrática y popularmente para reformar la Constitución Política de Colombia?

SÍ

NO

Realizada la votación el 27 de mayo de 1990, la misma fecha en que se llevaba a cabo la elección presidencial, se obtuvo el siguiente resultado: del total de los sufragantes 5'891.117 (un 42% de participación), 5'236.863 dijeron SÍ (el 88.89%), mientras que solamente 230.080 dijeron NO (el 3.9%). Ahora bien, no está de mas advertir que el total de los que concurrieron a las urnas parece bastante reducido, sobre todo si se tiene en cuenta que, según cifras de la Registraduría, en ese momento el potencial electoral del país ascendía a 13'903.324 electores, con lo cual el porcentaje de respaldo que tuvo la convocatoria termina siendo de un escaso 37%. Estas cifras irremediablemente siembran algunas sombras sobre la legitimidad del

61 Corte Suprema de Justicia, Sentencia N° 59 de Sala Plena, Expediente N° 2149 (334-E) de mayo 25 de 1990.

proceso, pues por desconocimiento, apatía o rechazo tácito, el 63% de los ciudadanos colombianos estuvo completamente al margen de esa iniciativa fundamental. Y ese es un hecho que resulta bastante inquietante, pues se trataba de una propuesta cuya excepcionalidad se justificaba en la medida que con ella se buscaba darle salida a la aguda y profunda crisis institucional en que se encontraba sumida nuestra sociedad a lo largo de la última década.

De todas formas, y con fundamento en esa expresión de la voluntad popular sobre la necesidad de integrar una Asamblea Constitucional, el Gobierno, particularmente el Presidente electo, procedió a desarrollar un proceso de consultas y acercamientos con los diversos partidos políticos, pero con ninguna otra organización social. Esos diálogos entre partidos se concretaron en el “Acuerdo político sobre la Asamblea Constitucional” suscrito el 2 de agosto por el Partido Liberal, el Movimiento de Salvación Nacional, la Alianza Democrática M-19 y el Partido Social Conservador y con el cual se cristalizó la definitiva politización del proceso constituyente, lo que:

[...] implicó poco a poco una disminución del apoyo popular, pues el entusiasmo con el que se había votado la iniciativa en las dos elecciones anteriores se sustentaba en gran medida en el antipartidismo que le había impreso el movimiento de la séptima papeleta.⁶²

Ese acuerdo regulaba las bases generales de la convocatoria (período, temario, requisitos, número de delegatarios, etc.) y fue elevado a norma jurídica mediante el Decreto Legislativo 1926 de 1990. Ahora bien, con lo establecido en ese decreto, el gobierno perseguía una finalidad muy concreta pero poco transparente, tal como lo expresa De la Calle, quien estuvo muy cerca de ese proceso y de cuyo testimonio se deduce que el gobierno pretendía instrumentalizar la Asamblea y arrasar anticipadamente con la que hasta entonces había sido una amplia expresión ciudadana:

Se pretendía, en primer lugar, buscar que el procedimiento, de cierta manera inédito al menos en la época reciente y, en todo caso, audaz, no se saliera de madre. El diseño implicaba que la Asamblea Constituyente iba a tener un carácter más bien confirmatorio. Una especie de refrendación de una reforma constitucional limitada, mediante un cuerpo legitimado por el voto popular. El motor de toda esta empresa sería el Gobierno. El eje, su proyecto, para cuya elaboración, no obstante, se contaría con la participación de las diversas fuerzas representadas en la Comisión Preparatoria [...] la cautelosa arquitectura diseñada por Gaviria y los demás jefes políticos tenía ese telón de fondo. Una constituyente amarrada.⁶³

62 Amador Villaneda. Óp. cit. p. 101.

63 De la Calle. Óp. cit. pp. 72-73.

Pero ese decreto de convocatoria, por haber sido obviamente expedido en el marco de facultades extraordinarias de estado de sitio, estaba igualmente sujeto a revisión automática de constitucionalidad en la Corte Suprema de Justicia, órgano que ahora sí tenía que conceptuar si le daba vía libre o no a la elección de una Asamblea Constituyente, o hacía prevalecer su tesis tradicional de la competencia exclusiva del Congreso para decidir sobre esta materia. Los temores frente a la actitud de la Corte eran grandes y por eso el gobierno Gaviria, que apenas estaba comenzado y tenía parte significativa de su capital político hipotecado en esta iniciativa, se empleó a fondo para asegurar que la convocatoria de la Constituyente no sufriera ningún tropiezo en el Alto Tribunal.

El Presidente y sus asesores en esa materia –especialmente el consejero para la reforma constitucional Manuel José Cepeda– sabían que caminábamos por el filo de una navaja, ya que si un solo movimiento resentía a la Corte Suprema o la hacía temer por un debilitamiento de sus poderes como resultado de la reforma, hasta ahí llegaría el asunto, pues la mayoría de sus miembros se inclinaría por recoger las velas que habían izado diez semanas antes al declarar exequible el decreto de Barco sobre el conteo de los votos pro-Constituyente en las presidenciales. De ahí que el gobierno se hubiera propuesto la construcción de un ambiente político y de opinión que recogiera a la mayor cantidad posible de sectores, redujera a la mínima cantidad posible los enemigos del proceso y consolidara un escenario dentro del cual a los 26 magistrados de la Corte Suprema les resultara casi imposible tumbar el decreto de estado de sitio que convocaría a la Constituyente.⁶⁴

La alarma se justificaba, además, porque ese era un decreto que desde un comienzo no había sido bien recibido, bajo el supuesto que:

[...] si la decisión primaria no precisó el temario de las reformas que autorizó, mal podía pensarse que el poder constituido limitara aquella expresión fijando unos temas, por cuanto tal hecho sería restrictivo de un mandato popular que se extendió sin limitación alguna.⁶⁵

Y los temores no resultaron infundados, porque por unanimidad, la Sala Constitucional, encargada de elaborar el proyecto de sentencia, propuso que se decretara la inexecutable del decreto de estado de sitio. Sin embargo, en las votaciones que se desarrollaron en la Sala Plena, que era la que formalmente tomaba la decisión, y después del cambio de parecer de dos magistrados de la Sala Constitucional, Fabio Morón Díaz y Hernando Gómez Otálora, se alcanzó la frágil mayoría de 14 a 12 que permitió la declaratoria de exequibilidad, mediante un discutido fallo, del decreto de convocatoria.

64 Vargas, Mauricio. *Memorias secretas del revolcón*. Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1993, p. 118.

65 Trujillo Muñoz, Augusto. “Un país nacional ¿Será posible?”, en *Revista Diners* N° 245, Bogotá, agosto de 1990, p. 52.

La Corte Suprema consideró que era legítimo el llamamiento a elecciones realizado por el gobierno, pero acogiendo lo que era una generalizada opinión, declaró contrarias a la Constitución las limitaciones impuestas en cuanto al temario a debatir y las condiciones de elegibilidad que esa norma pretendía establecer. No sobra advertir que esa exequibilidad, aunque fuera parcial, sólo se logró en medio de una fuerte controversia jurídica al interior de ese Tribunal, y gracias, entre otras razones, a la enorme presión que el gobierno ejerció públicamente sobre la Corte, pues éste era consciente de que un fallo de inconstitucionalidad le significaría un golpe que:

[...] tendría características de desastre: aparte de que podía convertirse en una excelente arma de reforma institucional y política, la reforma constitucional era el sueño del que dependía buena parte del compás de espera que los colombianos le estaban dando a Gaviria.⁶⁶

Dada la magnitud histórica del fallo, y en consideración a que él supuso un cambio de la doctrina constitucional establecida, vale la pena detenerse en algunos de sus apartes. En esencia, lo que en ese momento la Corte Suprema sostuvo fue que:

Es un dato más que se ha proyectado tanto en la historia de Colombia como en la de otras naciones, que cuando las instituciones adoptan sistemas demasiados rígidos para su reforma, surgen crisis y perturbaciones que pueden poner en grave peligro los valores fundamentales de la convivencia y el sistema republicano y democrático. Por eso es preciso proceder con toda diligencia y previsión a interpretar los anhelos de cambio y renovación de las instituciones que ha expresado el pueblo, primero informalmente y luego el 27 de mayo en forma legítima y avalada por la propia Sentencia número 59 de 24 de mayo de 1990 de la Corte Suprema de Justicia.

En pocas pero trascendentes palabras, el Poder Constituyente Primario, representa una potencia moral y política de última instancia, capaz, aun en las horas de mayor tiniebla, de fijar el curso histórico del Estado, insurgiendo como tal con toda su esencia y vigor creativos. Por esto mismo, se sabe abrir canales obstruidos de expresión, o establecer los que le han sido negados, o, en fin, convertir en eficaz un sistema inidóneo que, por factores diversos, ha llegado a perder vitalidad y aceptación.⁶⁷

66 Vargas. Óp. cit. p. 126. Además reconoce que obró como circunstancia providencial el hecho de que uno de los principales asesores del magistrado Fabio Morón, Héctor Riveros Serrato, se convirtió en un aliado incondicional del gobierno Gaviria en el curso de este proceso.

67 Corte Suprema de Justicia, Sentencia N° 138 de Sala Plena, Expediente N° 2214 (351-E) de octubre 9 de 1990.

Y, recogiendo el sentir de sentencias precedente, la Corte Suprema de Justicia, además decía que:

Quando la Nación, en ejercicio de su poder soberano e inalienable, decide pronunciarse sobre el estatuto constitucional que habrá de regir sus destinos, no está ni puede estar sometida a la normatividad jurídica que antecede a su decisión. El acto constituyente primario es en tal sentido, la expresión de la máxima voluntad política, cuyo ámbito de acción por su misma naturaleza, escapa a cualquier delimitación establecida por el orden jurídico anterior y, por ende, se sustrae también a todo tipo de juicio que pretenda compararlo con los preceptos de ese orden.⁶⁸

Pero para lograr un mayor esclarecimiento sobre el alcance de lo que en este contexto se debatió, resulta ineludible traer algunos apartes del salvamento de voto que fue suscrito por los 12 miembros de la Corte que no acogieron el sentido mayoritario del fallo. El salvamento aporta, entre otros, los siguientes argumentos:

Para nosotros es incontestable que corresponde al Congreso mediante el proceso especial de dos legislaturas ordinarias sucesivas la reforma de la Constitución, lo cual está dicho con claridad inconfundible por las normas citadas, que abundaron en certeza al emplear ambas el adverbio 'sólo' que es de suyo terminante, contrario a lo cual, el decreto, si bien se cuidó de no hacer la convocatoria directamente, sin ninguna duda crea un sistema de reforma diferente y la encomienda a una Asamblea distinta del Congreso.⁶⁹

Y agregaba el Salvamento que:

En rigor, pues, de la axiología que inspira la existencia misma de la Constitución como norma jurídica, y en razón de su 'telos' esencial, no pueden existir actos del poder susceptibles de ser calificados como simplemente políticos –en la connotación de extrajurídicos– ni, mucho menos, es dable admitir la posibilidad de que su condición de tales, en caso de que existieran, conduzca a sustraerlos de la natural justiciabilidad de todos los que emanan del titular ordinario o extraordinario de la potestad de legislar. Entendemos que al no declararlo así, la Corte entregó el ordenamiento político-constitucional patrio a la tentación de un retroceso histórico injustificable en la marcha

68 Los argumentos de la Sentencia son tomados textualmente de otro pronunciamiento trascendental, la Sentencia N° 54 de junio de 1987 (M.P. Hernando Gómez Otálora). Por su parte, Manuel José Cepeda resume muy bien el sentido del fallo: "... el pueblo no está limitado por la Constitución cuando se expresa sobre el contenido de una reforma constitucional o sobre el procedimiento de reforma; el Congreso no podía crear una asamblea constituyente, pues sólo el constituyente primario tenía el poder para hacerlo; el pronunciamiento popular sobre el contenido de una reforma o sobre los métodos para reformar la Constitución impedía que la Corte se pronunciara sobre su inconstitucionalidad; los vicios formales o de trámite en un proceso constitucional quedaban saneados cuando el pronunciamiento popular aprobaba el contenido de esa reforma constitucional". Op. cit. p. 340.

69 Salvamento de Voto de noviembre 6 de 1990 a la Sentencia CSJ N° 138 de octubre de 1990.

hacia una sociedad más racional y libre, que se consuma a través de la introducción en nuestro régimen de una manifestación de inmunidad del poder, ausente de nuestras instituciones hoy y desde hace mucho, e impropia del ámbito constitucional, menos justificable ahora cuando el Derecho Administrativo, que siempre la contempló como un reducto de exención frente al imperio universal del derecho, la ha abandonado irreversiblemente al final de una larga, accidentada y fecunda evolución de sus instituciones y principios.

El deber indeclinable de la Corte era, entonces, el de emitir un fallo de mérito en concordancia con las consideraciones jurídicas que anteceden, pues actúa en guarda de la integridad de la Constitución y no como artifice o promotor de hechos políticos por importantes que ellos sean; tan cierto es esto que el propio decreto, a través del acuerdo político en que se basa y al cual incorpora, prevé que 'el Gobierno acatará el fallo correspondiente de la Corte Suprema de Justicia', lo que implica reconocerle el único carácter que puede ostentar como es el de órgano constituido para lograr la supremacía de la Constitución. Distinto sería que la Constitución ya hubiese sido reformada, pues en este caso sería esta la Constitución que habría que guardar porque el hecho político se habría convertido en ordenamiento jurídico respetable.

Bien entendido, sin embargo, que nuestra posición no pretendió estorbar en ninguna forma que se produzca el cambio institucional que los colombianos sinceramente quieren, sólo que para ello se remite a lo que la propia Constitución manda sin condiciones, teniendo al Congreso como el representante natural del pueblo, donde convergen las distintas ideologías, programas e intereses así como las aspiraciones regionales; es este foro ya establecido, en el cual puedan hacer presencia todos los ciudadanos, tanto los que han estado dentro de la Ley como aquellos que realmente quieren volver al orden civil, el que debe recibir el apoyo y el entusiasmo de la opinión pública y la ayuda ingente y de gran aparato que hoy desgraciadamente el Gobierno orienta hacia la ruptura del orden jurídico que él mismo está encargado de cumplir según el juramento prestado. El Congreso, rodeado por el clamor popular y con el auspicio serio y responsable del Gobierno, cumpliría su misión como lo ha hecho en otros momentos históricos de la patria, pues constituye un compromiso ineludible.⁷⁰

Vistos los hechos con el prisma de la historia, parece necesario ratificar la idea ya tan asentada de que en esa oportunidad la Corte Suprema comprendió que la realidad fáctica se imponía sobre la realidad normativa y entendió también que el pueblo soberano es el titular indeclinable de la suprema capacidad de decisión política, y que por tanto no se le puede sujetar a perpetuidad a una normatividad obsoleta e incapaz de asegurar la pacífica y democrática convivencia de los ciudadanos. Así pues, la Corte permitió que se acudiera al sistema de Asamblea

70 *Ibidem*.

Constituyente, aunque no fuese un mecanismo que estuviera formalmente previsto en el texto de la Constitución, imponiendo así un nuevo criterio, diferente al exagerado formalismo en que se fundaba el salvamento de voto. Y esa manera de proceder fue la que posibilitó, contra todo pronóstico, que la Corte Suprema corrigiera su tradicional doctrina establecida mediante Sentencia de mayo 5 de 1978⁷¹ y en la cual se indicaba que la reforma constitucional sólo se podía adelantar por los mecanismos previstos en el art. 218 de la Constitución, es decir, exclusivamente a través del Acto Legislativo tramitado por Congreso de la República en su condición de Constituyente derivado.

Sin embargo, ese trascendental fallo, que hoy goza de un valor meramente histórico, todavía sigue siendo objeto de fuertes críticas. Así por ejemplo, Hernando Yepes Arcila, que tiene la virtud de haber sido constituyente pero también de haber participado en la elaboración de ese pronunciamiento en calidad de Magistrado de la Corte Suprema, y sobre todo, de haber sido parte del grupo de 12 magistrados que salvó el voto, años después, seguía pensando que el fallo fue una gran equivocación:

Me conté entre la minoría de doce magistrados que nos opusimos al fallo, o más bien que respaldamos la ponencia original adversa a la constitucionalidad del decreto que había sido formulada por unanimidad en la Sala Constitucional de la Corte Suprema, bajo la inspiración del presidente de esa Sala doctor Jaime Sanín, que fue el autor del texto.

Seguidamente Yepes Arcila enumera una serie de razones de carácter jurídico y político que en su momento motivaron la adversa posición de los 12 magistrados respecto de la constitucionalidad del decreto que convocaba a la Asamblea:

La situación precedente a la emisión del decreto es una situación altamente confusa. Están claros los movimientos de opinión, la intención del sector universitario, particularmente de los jóvenes que se habían agrupado en el movimiento de la séptima papeleta, de promover un cambio constitucional que ellos entendían como un cambio limitado, un cambio confinado a determinados temas, sin mucha precisión por cierto acerca de qué era realmente lo que pretendían. Había, además, un anhelo variopinto en favor de establecer la democracia participativa, pero cuando se intentaba investigar en qué consistía la famosa democracia participativa, realmente no se avanzaba mucho en la determinación de un concepto que pudiera ser operativo. Sin embargo, dijéramos que más que la precisión técnica y la precisión política, en los objetivos de esa reforma propuesta por los estudiantes lo que se observaba era una profunda inquietud con respecto al estado de cosas del país, la situación de violencia generalizada, la desazón por la muerte

71 De esta Sentencia fue ponente el magistrado José María Velasco Guerrero, que en 1991 integró la Asamblea Nacional Constituyente.

de Galán y por los otros asesinatos de destacadas personalidades de la vida política, y que conmovían la conciencia estudiantil. A esto se sumaba, desde luego, un poco de oportunismo de la política, sobre todo de la clase parlamentaria y de algunos sectores vinculados a lo que iba a ser el nuevo gobierno. Oportunismo en el sentido de que habían visto fracasar varios intentos de reforma constitucional por la forma como fueron tramitados. Particularmente había generado desazón en la clase parlamentaria el tema de la inexequibilidad de la reforma constitucional de 1979, y fundamentalmente, la paralización desde fuentes oficiales del iter de una nueva reforma hecho por el gobierno Barco.

De manera que el ambiente preconstituyente generaba una muy confusa realidad de qué era lo que estaba gestándose. En otras condiciones, el decreto que le dio forma a la inquietud de los estudiantes y al impulso proveniente de algunos medios masivos de comunicación, particularmente El Espectador que fue el autor de la idea de la Asamblea Constituyente, carece de claridad. El esfuerzo del presidente Barco de darle forma política a la inquietud de los estudiantes, participaba de ese mismo fenómeno de confusión general en torno al asunto y por eso el decreto es altamente controvertido y sigo pensando que es radicalmente inconstitucional. Lo es en primer lugar por tratarse de un decreto de estado de sitio, en la medida que una de las garantías de la estabilidad y la legitimidad de la Constitución que adoptan normalmente los ordenamientos políticos del mundo, es prohibir su modificación bajo el estado de excepción. Desde luego que cuando esto se dice en Europa se habla de un estado de excepción excepcional y cuando se habla en la Colombia de 1990 estamos hablando de un estado de excepción habitual, que como sabemos, era la gran falencia de nuestro régimen institucional. Pero está claro que esa expresión de la capacidad extraordinaria legislativa del ejecutivo durante un estado de excepción, hacía profundamente ilegítimo el origen del decreto. Por otra parte, la plasmación jurídica de la idea, así como los argumentos y las razones esgrimidas, hacían de él un estatuto de constitucionalidad muy discutible en su contenido material, pues se trataba de un sistema anormal, claramente inconstitucional. Por eso, para llegar a la conclusión de la constitucionalidad del decreto, la Corte tuvo que resquebrajar y despedazar un número muy importante de nociones jurídicas y políticas hasta entonces inmovibles.

Como se ve cuando se lee la sentencia, es una solución demasiado pobre, es una sentencia de un contenido técnico y de una argumentación jurídica realmente deficitaria. Sin embargo, esa fue la decisión de la mayoría que a mi entender estuvo muy presionada por la opinión pública, interesadamente promovida desde los medios de comunicación, pero particularmente desde el ejecutivo. Recuérdese el obsceno discurso del Presidente cuando dijo que no era posible que 27 ciudadanos pudieran burlar el clamor de 40 millones de colombianos. Y esa es una expresión que dicha desde la altura del poder, obviamente significaba una presión muy severa sobre la Corte y cuando la comparo con el resultado, no puedo menos que pensar que tuvo

influencia en la decisión. Agregaría, por otra parte, que desde el punto de vista técnico, la sentencia tuvo un defecto enorme, pues no solamente le dio vía libre a un proceso al margen de la Constitución para reformarla, sino, fundamentalmente, permitió anclarlo en la teoría del poder constituyente primario, teoría que fue manejada en forma incongruente e incoherente en el texto de la sentencia. Los conceptos de poder constituyente primario y de poder constituyente constituido los maneja con una libertad inapropiada para un documento de esa clase, elaborado por juristas de la categoría de los que lo hicieron. Y los maneja en términos además de incoherentes, contradictorios, porque termina en alguna parte de las consideraciones y de las decisiones fundándose en el hecho de que la asamblea es constituyente mientras que el pueblo no lo es.

El mismo Yepes Arcila pasa a explicar la forma como se puede entender ese giro profundo que le permitió a la mayoría de la Corte modificar radicalmente el alcance que hasta entonces se le daba al art. 218 de la Constitución.

Las razones políticas provenientes del entorno de opinión en ese momento, la forma como el poder ejecutivo alimentó artificialmente lo que la sentencia llama el clamor popular y la presión del Presidente de la República, que para impresionar y presionar llegó a usar expresiones osadas y de alguna manera impropias de un régimen de estado de derecho. Aparte de eso, el Dr. Gómez Otálora, que era miembro de la Sala Constitucional de la Corte y que participó con su voto positivo en la adopción de la ponencia del magistrado Sanín que fue acogida unánimemente por la Sala para ser llevada a la Sala Plena con una decisión claramente adversa a esa constitucionalidad, cambió de opinión, porque el grupo de proponentes de la constitucionalidad del decreto, aceptó llevar a la sentencia el concepto de poder constituyente primario exento de normatividad, que era un concepto que había sido expuesto con mucho brillo en una sentencia anterior por el Dr. Gómez Otálora, y en la que había incorporado una síntesis de poder muy afortunada: el constituyente primario como un poder legítimo que sin atención a formalidades jurídicas de ninguna clase y sin vinculación a ninguna norma positiva de derecho se pronuncia en el modo y oportunidad que lo encuentre prudente y a través de los procedimientos sobre las normas constitucionales que se vinculan a la Constitución. De manera que con base en esa doctrina era posible llegar a sostener que aquí se trataba también del constituyente primario y que siendo tal, era improcedente declararlo inconstitucional. Ese es el razonamiento que hay en la base de la decisión.

En relación con la declaratoria de inconstitucionalidad del temario, hay que decir que en ese caso la Corte Suprema no sólo actuó conforme a derecho, sino con coherencia política, porque el Gobierno trataba de arrogarse una legitimidad y unas competencias que no le correspondían y de alguna manera buscaba canalizar el proceso constituyente. De paso, como lo ha sostenido la mayoría de la doctrina, con esa declaratoria la Corte abrió el camino a un proceso de revisión

integral de la Constitución, que ya no se refería a una mera reforma puntual como en principio se pretendía. Esto supone, en otras palabras, que el fallo convirtió lo que era una Asamblea Constitucional en una Asamblea Constituyente. Aunque no está de más advertir que la idea de que se trataba de una Asamblea Constituyente y no de una Constitucional se tenía desde muy temprano del proceso, tal como lo demuestra un escrito de Javier Sanín publicado en el periódico La Prensa en julio de 1990:

Hoy se continúa con la ambigüedad entre constitucional y constituyente que ha caracterizado al debate. Cada término implica un paradigma diferente y unas connotaciones distintas. Al utilizar constitucional se está indicando que la Asamblea no puede salirse de los parámetros –en temas, procedimientos y efectos– señalados por la actual Constitución. Al usar constituyente, se entiende otra cosa: no una reforma solamente, sino la posibilidad de construir una nueva carta fundamental, sin temas vedados.⁷²

Claro que en el marco de estas reflexiones queda una cuestión relevante por resolver: el pueblo, de manera expresa en la papeleta de convocatoria, había votado por la conformación de una Asamblea Constitucional y no de una Asamblea Constituyente.

Superado el trámite en la Corte Suprema, se procedió a convocar las elecciones que en el Decreto habían sido fijadas para el 9 de diciembre de 1990. Y con la finalidad de garantizar el éxito de las mismas, durante esta etapa preconstituyente el Gobierno tomó dos medidas básicas: en primer lugar, desplegó una amplia y costosa campaña publicitaria que con el lema «La Constituyente es el Camino» pretendía motivar a la ciudadanía para que participase de forma activa en este proceso; y en segundo término, se convocó a los ciudadanos y a los actores sociales para que presentaran todas las propuestas e iniciativas de reforma constitucional que consideraran pertinentes a través de unas mesas de trabajo que funcionaron en todo el país entre el 16 de septiembre y el 15 de noviembre de 1990.

Esas mesas supusieron un intento por recoger iniciativas de distintos sectores sociales, obviamente sin ninguna garantía de aprobación durante las deliberaciones de la Asamblea y la mayoría no tendrían luego un abanderado determinado. Tristemente ese fue más un mecanismo de sondeo que un proceso de consenso.⁷³

Conocer el contenido de esas propuestas actualmente es muy difícil, porque las mismas nunca fueron objeto de un proceso de sistematización o selección. Tal vez uno de los pocos rastros sea una publicación oficial del Departamento de

72 Sanín. Óp. cit. p. 22.

73 Amador Villanada. Óp. cit. p. 109.

Antioquia⁷⁴ que dio cuenta de la manera como la Secretaría de Gobierno de esa entidad territorial clasificó las casi seis mil propuestas que fueron formuladas en 130 mesas de trabajo en esa región y entre las cuales aparecen algunas muy sensatas y con alto sentido de la técnica constitucional, pero también se encuentran otras tan estrafalarias y exóticas como las siguientes:

Se establecerá la pena capital con métodos que causen dolor y sufrimiento, para aquellas personas que cometan delitos considerados horribles.

Que los niños tengan límites en sus horarios nocturnos para estar fuera de sus casas.

Que no haya más dineros destinados a patrocinar fútbol y ciclismo.

Que en el municipio de Guadalupe, Antioquia, se construya una carretera a la vereda Morrón.

Ahora bien, a este respecto, no está de más mencionar el testimonio de un cercano colaborador del gobierno de entonces, según el cual, esa fue una estrategia para mantener vivo el interés de la ciudadanía en el proceso, pues la opinión pública en ese momento era altamente cambiante.

Esto le permitió al gobierno, y en especial a Gaviria, estar presente en las noticias a lo largo de casi todo el segundo semestre del 90, con discursos de instalación de los más variados foros sobre la reforma constitucional [pues] Por momentos las encuestas [...] parecían indicarnos que el respaldo a la idea de la Constituyente tambaleaba.⁷⁵

Sea cual sea la motivación inicial, lo cierto es que se registraron más de 840 mesas de trabajo coordinadas por las alcaldías, 286 coordinadas por las organizaciones sociales, 244 por los consejos de rehabilitación, 114 por las universidades y los cabildos indígenas. A través de ellas, se presentaron 100.569 propuestas, que fueron sistematizadas y puestas a disposición de la Asamblea, ayudando así a legitimar popularmente el proceso constituyente. Y tal como lo piensa el exconstituyente Echeverri Uruburu:

Esas mesas de trabajo que el gobierno convocó en barrios, en fábricas, en juntas de acción comunal, etc. son el proceso más participativo en la historia del país. La ESAP hizo la recopilación de esas propuestas y la Presidencia de la República, antes de la Constituyente, logró sistematizarlas. Luego, al interior de la Asamblea, nosotros teníamos la obligación reglamentaria de

74 Departamento de Antioquia. *La Constitución que quieren los antioqueños*, Imprenta Departamental, Medellín, 1991.

75 Vargas. Óp. cit. p. 123.

presentar ponencias sobre un tema consultando lo que se había dicho en las mesas de trabajo. Para el efecto, nosotros le pedíamos a la dirección técnica de la Constituyente que nos enviara toda la información sistematizada que tenían sobre ese tema.

Una visión incluso más positiva sobre el impacto que posteriormente tuvo este ejercicio, la aporta el exconstituyente Iván Marulanda:

La producción de esas mesas de trabajo fue la principal materia prima de la Constitución. Esas propuestas se recopilaron, se sistematizaron y a nosotros en las comisiones nos llegaban procesadas en unos cuadros que contenían toda la diversidad de iniciativas que allí se formularon.

De manera coetánea al proceso de las mesas, se inició una intensa campaña política de aspirantes a integrar este órgano. Dicha campaña, claro está, fue un reflejo fiel de nuestra fragmentada tradición política, inserta todavía en los modelos propios del siglo XIX, lo cual permitió la inscripción de un total de 116 listas que aspiraban a los 70 escaños que se iban a asignar. Esa gran dispersión de actores y el escaso período para la realización de la campaña (dos meses), impidieron que la ciudadanía tuviera acceso con claridad y certeza a los proyectos de reforma constitucional que se planteaban. Incluso no resulta aventurado afirmar que mucha parte de la opinión pública no tenía una cabal comprensión del verdadero alcance del proceso que entonces se adelantaba. A ello contribuyó, lógicamente, la demora de la Corte Suprema en la expedición de la Sentencia que determinó la constitucionalidad del Decreto de convocatoria de la Asamblea y que sólo fue emitida el 9 de octubre. Ese fue otro elemento que entorpeció el proceso, pues dilató las posibilidades de que los candidatos pudieran llevar a cabo una campaña con el tiempo suficiente para ilustrar y convencer a la opinión pública.

Otro episodio que resultó premonitorio de lo que habría de ser el desarrollo de la Asamblea, se produjo el día que concluía el plazo para la inscripción de los 788 aspirantes que figuraban en las 116 listas y que es un capítulo sobre el cual en su momento, el periódico *El Tiempo*, dejó un duro testimonio en un editorial publicado al día siguiente del hecho:

La caótica inscripción de listas de aspirantes deja la sensación de que la Asamblea Constituyente arrancó con el pie izquierdo. Los empujones, el desorden, la improvisación, y ahora la falsedad en documentos, son un preocupante abrebocas de lo que puede llegar a ser la corporación que tendrá en sus manos el futuro de nuestra democracia. El despelote que caracterizó la inscripción perfectamente podría ser el mismo despelote que reine en las elecciones y en las deliberaciones de la Constituyente. Pero si es el estilo colombiano de hacer las cosas, dicen quienes pretenden justificar con algo

de humor trasnochado lo que ocurrió el martes pasado. De todas maneras, es imperdonable. Cualquiera esperaría que el Gobierno estuviera preparado para darle al proceso de la Constituyente la seriedad que merece. En vez de que hubiera sido ordenado y limpio, el primer debut de los aspirantes a constituyentes fue más propio de un mercado persa.⁷⁶

3.4 La elección de la Constituyente y el adiós al bipartidismo

Finalmente, casi un año después de iniciado el proceso, y tras superar numerosos avatares políticos y jurídicos, se llegó a las elecciones del 9 de diciembre de 1990. El texto del voto que se depositó fue el siguiente:

Sí convoco una Asamblea Constitucional que sesionará entre el 5 de febrero y el 4 de julio de 1991, la cual estará regulada por lo establecido en el Acuerdo Político sobre la Asamblea Constitucional incorporado al Decreto 1926 del 24 de agosto de 1990. Su competencia estará limitada a lo previsto en dicho acuerdo. Voto por la siguiente lista de candidatos para integrar la Asamblea Constitucional.

Sorpresivamente y después de todo el fervor y entusiasmo que había acompañado el proceso, en las elecciones de ese día se dio una muy baja participación ciudadana, pues de los casi 15 millones de electores habilitados para sufragar, sólo acudieron a las urnas algo más de tres millones, es decir, un escaso 26%, lo que equivale a una cuarta parte de la ciudadanía. Por esa razón, ese es un resultado que ha sido visto con especiales reservas: *“Un pacto constitucional convocado por el 26% de una población se encontraba enfermo antes de nacer y reflejaba una línea divisoria entre una Constituyente guiada por los partidos, y un pueblo que la rechazaba tácitamente”*.⁷⁷

Esa baja participación prueba que las sospechas del gobierno sobre la volatilidad de la opinión pública que estaba conduciendo al languidecimiento de la constituyente eran ciertas. Por otra parte, y como se ha sostenido, también demuestra que:

No obstante el intenso trabajo de socialización política, la mayor parte del pueblo colombiano no había logrado entender los objetivos de la Asamblea Constituyente. En las mesas de trabajo y las comisiones preparatorias había participado básicamente la inteligencia nacional, esto es, las distintas elites de las municipalidades, las organizaciones sociales y las universidades. Se buscaba que quienes comprendían el alcance de la reforma institucional educaran a los demás para vincularlos al proceso constituyente. El gran pueblo, en alto grado, estuvo marginado del debate.⁷⁸

76 El Tiempo, noviembre 4 de 1990.

77 Amador Villanada. Óp. cit. p. 110.

78 Jiménez Martín. Óp. cit. p. 145, nota 44.

Desde el punto de vista político, un resultado electoral tan pobre como el que se produjo ese día, significa sembrar otra grave sombra sobre la legitimidad del proceso, porque demuestra claramente que el pueblo no conocía, no comprendía o no deseaba la tan publicitada reforma de la Constitución. Incluso Misael Pastrana, ante la evidencia de ese resultado, afirmó en su momento que:

[...] la gran ganadora del evento de hoy es la Constitución de 1886, si se tiene en cuenta que de 14 millones y medio de electores potenciales, sólo lo hicieron por el nuevo estatuto, al parecer, un número aproximado de 3 millones y medio, o sea 11 millones se mantuvieron indiferentes a la necesidad de modificar la que nos ha regido 104 años.⁷⁹

Por su parte, el expresidente Alfonso López calificó ese bajo guarismo electoral como “[...] *el mayor desdén electoral que haya registrado la historia política de este siglo que termina*”.⁸⁰ Claro está que jurídicamente la cuestión carece de toda relevancia, porque para la validez de la elección no se exigía una participación mínima, así como tampoco un número de votos determinado a favor de la Asamblea Constituyente.

De todas formas, parece pertinente buscar alguna explicación que permita entender esta menguada participación popular. Así por ejemplo, hay quien ha dicho que el número de sufragios fue muy bajo porque se trataba de un voto consciente depositado por “[...] *un electorado analítico, capaz de votar sin la injerencia de factores clientelistas, y provisto de una opinión clara frente a la singularidad y la importancia de esa elección en particular*”.⁸¹ Pero esta es una explicación que resulta muy pobre y hasta excluyente y por eso es útil acudir a una mirada más amplia, como la que ofrece el exconstituyente Iván Marulanda Gómez, cuya posición resulta coincidente con la de la mayoría de los delegatarios:

Es verdad que la votación fue muy baja, y ese es un punto cuestionable, pero muy explicable porque ese era un evento muy difícil por la logística electoral. ¿Por qué? Porque era un acontecimiento totalmente improvisado, para el cual no había maquinarias políticas, porque no se estaban repartiendo auxilios, ni puestos, ni se estaban ofreciendo puentes, ni se estaba cultivando clientela. Lo que se estaba ofreciendo era una ilusión, y entonces el aparato electoral no funcionaba. Los caciques políticos no estaban tampoco en la arena del debate, porque ellos estaban en el Congreso y estaban inhabilitados para ir a la Constituyente. Entonces éramos personas pertenecientes a partidos políticos sin recursos los que estábamos haciendo esa

79 El Espectador, diciembre 19 de 1990.

80 *Ibid.*

81 Murillo Castaño, Gabriel. “La reforma política y la superación de los obstáculos al fortalecimiento democrático”, en *Gobernabilidad en Colombia. Retos y desafíos*. Uniandes, Bogotá, 1993, p. 44.

campana. Por otra parte, era una figura nueva, que no se había experimentado nunca en Colombia. Era la primera vez en nuestra historia que se elegía un cuerpo plural, una corporación de elección popular, en una elección de circunscripción nacional. Entonces, naturalmente, la gente estaba votando por unas personas que no conocían. Había algunos que habíamos hecho política, pero no éramos tan conocidos como para generar movilizaciones de masas. Además se votaba mediante tarjetón y eso tampoco se había hecho en el país. También, porque nadie de la política pensaba que la constituyente pudiera tener esa trascendencia.

De manera que una adecuada revisión de esos acontecimientos a la luz de la historia, nos permite identificar algunas circunstancias de muy diverso orden, que pueden ayudar a explicar la producción de ese precario resultado electoral:

- Se trataba de la tercera ocasión en que ese año se convocaba a los ciudadanos a las urnas (11 de marzo, 27 de mayo y 9 de diciembre). Y esto, ciertamente, tenía que generar algún nivel de fatiga electoral.
- No existía una propuesta clara del alcance de la reforma, a tal punto que la ciudadanía, en general, carecía de una percepción de la real magnitud y consecuencias del proceso.
- Hubo una dispersión de actores políticos tan alta, que terminó por confundir al electorado.
- Era un proceso electoral en el cual no estaba comprometido el país político tradicional, que se sentía amenazado por la Constituyente.
- Se carecía de los habituales incentivos precisos y materiales que permitían movilizar al electorado. Es decir, los ciudadanos se vieron convocados a votar por una “Asamblea Constitucional que nada concreto y tangible ofrecía a los electores, más allá de una vaga alusión a la democracia participativa y la reforma de la Constitución Política de Colombia”.⁸²

Este último es un hecho tan cierto, que quince años después es ratificado por los mismos constituyentes. Así, por ejemplo, Jaime Arias sostiene que:

Cuando hice la campaña la gente me decía: ¿y usted cuántos puestos nos garantiza? Y les decía que nosotros no íbamos allá a dar puestos. ¿Y qué auxilio nos va a traer? Y respondía que nosotros no íbamos a dar auxilios, que íbamos era a decirles cuál era el contrato que iba a regir a los colombianos frente al Estado. Fue un cuento muy difícil de vender porque era un electorado acostumbrado a la prebenda.

En este mismo sentido se pronuncia otro delegatario, Rafael Ignacio Molina Giraldo, quien afirma que esa fue “Una votación muy difícil porque no había ofertas, ni

82 Llano Ángel. Óp. cit. p. 40.

plata, ni regalos, ni almuerzos". De una opinión similar es el exconstituyente Juan Carlos Esguerra Portocarrero:

Es verdad que el número de votantes que asistió a las urnas para la elección de la Asamblea Nacional Constituyente fue bastante exiguo. Pero no es menos cierto también que entre nosotros la costumbre ha sido, y en cierta medida continúa siendo, la de que el elector aspire a una compensación, entre comillas concreta y a corto plazo, a cambio del voto que él emite.

Claro que entre los constituyentes también parece existir identidad de criterio en el sentido de aceptar que no resulta admisible medir el grado de legitimidad de la Asamblea Constituyente en relación con los votos por ella obtenidos. Así lo sostiene Jaime Arias López:

No parto de la base de analizar la legitimidad por el número de votos que se depositaron en la elección del 9 de diciembre de 1990. Igual podría llegar a una afirmación totalmente contraria si miro el resultado de la votación del 29 de mayo de ese año, cuando el guarismo casi llegó a los seis millones de votos. Pero ni lo uno ni lo otro. La legitimidad de la Constituyente la da la diversidad de sectores que llegaron a la Asamblea por elección popular, porque si se mira hacia atrás, la composición del Congreso estaba determinada por la presencia de los dos partidos políticos y algún sector de la izquierda representado en el partido comunista o en la extinguida Unión Patriótica y en otras organizaciones políticas que tuvieron una representación muy exigua.

Sobre este mismo particular, también resulta muy enriquecedor el testimonio del exconstituyente Gustavo Zafra Roldán, quien piensa que:

La legitimidad de la votación es bastante explicable. El Congreso había sido elegido por ocho millones de votos y se veía amenazado por un procedimiento constituyente paralelo. Por eso, los partidos políticos tradicionales no movieron sus maquinarias en la elección de la constituyente. Eso lo puedo decir como constituyente que fui del Valle. Fue muy difícil que las maquinarias se movieran, sobre todo en los municipios y en la misma ciudad de Cali. Entonces, las votaciones fueron muy precarias, y con excepción de tres listas que eligieron constituyentes por cociente, todos llegamos por residuos relativamente pequeños. Eso es para corroborar que si se analiza numéricamente, comparada con la votación del Congreso, la de la Constituyente era menor. Tal vez el punto más interesante es que un proceso constituyente no se puede medir a partir de votos, sino de cierto escenario de reformas políticas que se estaban planteando y que la sociedad estaba requiriendo. Creo que en eso, el gobierno de Gaviria supo sintonizarse con la onda de prestigio de Luis Carlos Galán y venderle a la sociedad la idea de que había que reformar el Congreso, crear la Corte Constitucional, implementar un modelo económico mucho más actual, de fines del siglo XX, de una economía más globalizada. Pienso que esas líneas de trabajo son las que terminan diciendo si la constituyente tiene legitimidad o no.

El exconstituyente Iván Marulanda, por su parte, sostiene que:

Lo que mejor explica la legitimidad de la Asamblea, y eso es absolutamente impresionante a mi juicio, es que ahí estaba sentado, en sus proporciones y en sus variaciones, todo el país. En su variedad y pluralidad de género, en su variedad ideológica y política, en su variedad de visión, en su variedad generacional, en su variedad social y económica. Es decir, allí estaba todo el país. Era un laboratorio.

En efecto, en el seno de la Constituyente tuvieron cabida incluso aquellos que en principio no creyeron en el proceso. Así se desprende de lo que relata el exdelegatario Fabio Villa Rodríguez:

Una cosa fue el proceso constituyente y otra el desarrollo de la Asamblea. Durante el proceso había mucha gente que no creía en él, pero que cuando se dio la Constituyente, buscaron hacer parte de ella. El caso de Álvaro Gómez Hurtado es ilustrativo. Nos dijo en una reunión en que cinco estudiantes estuvimos con él proponiéndole la idea, que la Asamblea era un embeleco, que estábamos impulsando un proyecto que requería un consenso nacional y que el último consenso que él conocía en la historia de la humanidad, era el de los doce apóstoles, que se dio porque bajó el espíritu santo, pero que éste no bajaba cada dos mil años y por lo tanto no iba a haber Asamblea Constituyente. Sin embargo, luego se incorporó con todo el fervor. Por eso creo que el proceso de convocatoria a la Asamblea es absolutamente legítimo.⁸³

La anterior versión fue confirmada en su momento por el propio Álvaro Gómez, cuando dijo, en 1995, meses antes de su asesinato, que:

Recordemos que yo fui constituyente sin ser partidario de la convocatoria. Yo sostuve que con la Constitución de 1886 se podía gobernar bien. No hubo más remedio que enfrentarse a la convocatoria de Gaviria para hacer un revolcón institucional, lo que era una falta de respeto con la inteligencia humana. Hicimos una coalición para impedir el revolcón y sacamos adelante una Carta en la que logramos trasplantar muchas de las cosas de la de 1886. Hicimos, entonces, una Constitución con la cual se puede gobernar bien, y yo quedé contento. Sufrí mucho durante todo el tiempo porque tenía la sensación de estar aprobando cosas inconsistentes. Pero cada semana nos reuníamos los de Salvación Nacional y mirábamos lo que estábamos haciendo, y al final lo que quedó nos pareció bueno, como Dios en el séptimo día de la Creación.⁸⁴

83 Fabio Villa sostiene, además, que: *“Así como Álvaro Gómez, el narcotráfico tampoco creía en la Constituyente y quería resolver su problema a punta de bombas, cuando nosotros creíamos que la solución era legal, jurídica y política. Pero después el narcotráfico también vio en la Constituyente una oportunidad”*.

84 Gómez Hurtado, Álvaro. “¡Hay que tumbar el régimen!”, en Revista Diners N° 303, Bogotá, junio de 1995, p. 18.

Por su parte, el exconstituyente Jesús Pérez González, a la hora de explicar esta realidad, acude a una posición más procedimental y por ende más pobre, casi leguleyesca. En efecto, él sostiene que:

La legitimidad de la Constituyente está fuera de cuestión. En toda democracia hay siempre alguien que dice la última palabra en materia de legitimidad, y en Colombia para ese momento era la Corte Suprema de Justicia y ella declaró exequibles los dos decretos que fueron necesarios para la convocatoria de la Asamblea Constituyente. De manera que el tema de legitimidad está fuera de discusión. Si a eso agregamos que la única constituyente colombiana que ha sido elegida democráticamente ha sido la constituyente de 1991, no por dos millones de votos como dicen los enemigos de la Constitución, sino por tres millones setecientos mil votos, entonces llegamos la conclusión de que su legitimidad, desde el punto de vista democrático, es la más alta que ha tenido en Colombia cualquier proceso constitucional.

Con todo y la fuerza de los argumentos con que se pretende justificar la baja votación producida el día de las elecciones, de todas formas fue un duro golpe para el gobierno, que días antes de la elección había señalado que la legitimidad de la Asamblea Constituyente sería evaluada políticamente y dependería de la votación del 9 de diciembre, por lo cual, sin lugar a dudas, un alto abstencionismo no sería deseable. Así lo sostuvo el presidente Gaviria en El Espectador de octubre 24 de 1990, cuando imprudentemente anunció que el gobierno esperaba una votación de 14.500.000 sufragios. Pero esa resultó ser una cifra que estaba bastante lejos, muy lejos de la realidad.

4. LA COMPOSICIÓN DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE

Nunca un cuerpo constituyente había estado conformado por personas que representaran más ampliamente la totalidad de los colombianos. Había sido tradicional aquí, como en general fue tradicional en los procesos semejantes que se cumplieron a lo largo del siglo XIX, o incluso a finales del siglo XVIII, que los cuerpos constituyentes estuvieran integrados hegemónicamente por representantes de aquel partido político o vertiente de pensamiento que acababa de obtener el triunfo político o el triunfo militar que dio lugar a ese proceso constituyente.

Juan Carlos Esguerra Portocarrero

La elección de la Asamblea Constituyente supuso la introducción de nuevas y renovadoras prácticas frente a la anquilosada forma de hacer política en Colombia, y eso se logró gracias a que ella tuvo una composición ideológica completamente novedosa y que reñía bastante con la representación partidista del Congreso que había sido elegido ese mismo año y que era un fiel exponente de la cultura bipartidista que había impuesto el Frente Nacional. En este sentido, se puede afirmar que esos comicios:

[...] demostraron el desgaste de los partidos tradicionales y la entrada en el escenario político de nuevas organizaciones. Este fue el caso de la Alianza Democrática M-19, cuya lista encabezada por Antonio Navarro Wolff, obtuvo el 26.75% de la votación total, con lo cual alcanzó 19 curules, similar caso fue el del Movimiento de Salvación Nacional, liderado por Álvaro Gómez Hurtado, que alcanzó nueve escaños con un 15% de la votación. Otros movimientos como la Unión Cristiana, la Unión Patriótica y los reinsertados del EPL, obtuvieron el 2.7% de la votación, lo que les daba dos curules a cada uno [...] también se le dio participación a los grupos guerrilleros del PRT y el MAQL, que para esta época estaban adelantando diálogos con el gobierno. No obstante el Partido Liberal con ayuda de su maquinaria política y su experiencia electoral, emprendió la operación avispa, mecanismo que le permitió obtener el 28% del total de la votación, adquiriendo de esta forma 23 curules.⁸⁵

85 Roll. Óp. cit. p. 244.

Pero lo más significativo de ese fenómeno es que esa transformación del panorama político del país, que cambió completamente, se produjo en solo 10 meses, entre marzo y diciembre de 1990, que fue el mismo tiempo que medió entre las elecciones del Congreso y las de la Constituyente.

Ahora bien, ese resultado político es explicable, en parte, porque esa elección, como ya se advirtió, se efectuó siguiendo mecanismos electorales hasta entonces inéditos en Colombia, entre ellos la circunscripción nacional, mediante la cual se buscaba otorgar mayores oportunidades a las nuevas fuerzas, a las organizaciones no partidistas y a las minorías. Así lo piensa el expresidente César Gaviria:

A la alternativa de la circunscripción nacional se llegó porque en realidad era casi imposible atraer al Eme y en alguna medida a Gómez Hurtado con la idea de una asamblea elegida por las circunscripciones departamentales. Era imposible tener una constituyente pequeña, digamos con 50 miembros elegidos democráticamente, y al mismo tiempo darle una oportunidad a las minorías.⁸⁶

De tal suerte, que acudiendo a ese mecanismo electoral, se generó un cambio sin precedentes en nuestra tradicional manera de hacer política, pues hasta ese momento, las prácticas clientelistas se nutrían de las circunscripciones departamentales usualmente aplicadas para la elección de congresistas. Además, en las elecciones de la Asamblea Constituyente sólo hubo dos restricciones: los constituyentes quedaron inhabilitados para ser candidatos a cualquier corporación pública en las elecciones de 1992 y 1994 y al mismo tiempo, se exigió que los congresistas que se candidatizaran a la Asamblea renunciaran a su investidura antes de inscribirse. Con estas prohibiciones se buscaba liberar a la Asamblea de decisiones políticas coyunturales y de ambiciones personales, así como aliviar tensiones entre la Asamblea y el Congreso.

Un analista explica de la siguiente manera la forma como las agrupaciones políticas afrontaron el reto electoral de la Constituyente.

El M-19 y Salvación Nacional, los dos movimientos que más criticaron a la clase política tradicional, se presentaron con una sola lista cada uno. Una, encabezada por Antonio Navarro, exministro de Salud de César Gaviria y exlíder guerrillero; la otra, encabezada por Álvaro Gómez Hurtado, varias veces candidato presidencial por el partido conservador. Ambos movimientos fueron tras el voto de opinión y se proyectaron como multipartidistas, puesto que en sus listas figuraban liberales, conservadores e independientes. El expresidente Misael Pastrana, para evitar una severa derrota de su partido, el Social Conservador, encabezó una lista nacional, pero dos líde-

86 Gaviria Trujillo, César. Prólogo, en De la Calle, Óp. cit. p. 21.

res de su partido presentaron listas independientes. El Partido Liberal usó una estrategia diferente. En lugar de intentar aprovechar los espacios de la circunscripción nacional, optó por jugar a los residuos, dispersó sus listas por todo el país y no presentó listas nacionales. Fue la llamada operación avispa, que dio excelentes resultados.⁸⁷

De entre los 70 miembros que fueron elegidos a la Asamblea Constituyente, novedosamente 19 correspondieron al movimiento Alianza Democrática M-19, que agrupaba a los miembros del conocido grupo insurgente que recientemente, el 9 de marzo de 1990, se había reinsertado a la vida civil. De esta forma, y gracias a los vericuetos de la política:

Al firmar un acuerdo de paz con el gobierno en 1989, el M-19 convirtió su inminente derrota militar en una victoria política, al capitalizar el apoyo de la opinión y catapultarse como fuerza de primer orden a la Asamblea Constituyente.⁸⁸

Habría que añadir que ese éxito electoral fue producto de una delicada operación de cálculo político que le permitió al M-19 situarse en el centro democrático que reclamaba un creciente sector de la opinión pública nacional:

La participación en la lista de la AD-M19 de personajes como Ossa, Leyva, Guerrero, Fals Borda, María Mercedes Carranza y Pacho Maturana, recrea una excelente imagen nacional-democrática de amplia aceptación. De paso esto ha ayudado a neutralizar todo tipo de señalamientos macartistas (comunistas, guerrilleros, etc.).⁸⁹

Esa nutrida presencia de delegatarios de la AD-M19, sumada a la representación en ese cuerpo de otras expresiones sociales hasta entonces invisibles en los círculos políticos, supuso la ruptura del histórico modelo bipartidista que imperaba en el país y que se había acentuado tanto en razón del Frente Nacional. Desde esta perspectiva, y tal como hoy lo ve el exconstituyente Antonio Yepes Parra, resulta válido afirmar que fue en ese momento cuando comenzó el efectivo desmembramiento de las fuerzas políticas tradicionales: *“Esa experiencia de amplio debate público, con la activa participación de todos los sectores sociales, puede considerarse como precursora de la extinción del bipartidismo excluyente”*.⁹⁰

87 Cepeda Espinosa. Óp. cit. pp. 348-349.

88 Gómez Albarrello, Juan Gabriel. “Sobre las constituciones de Colombia”, en Colombia cambio de siglo, IEPRI – Planeta, Bogotá, 2000, p. 267. No está de más anotar que pese a que la obtención de esa representación mayoritaria hizo pensar a la opinión pública que esa agrupación se iba a convertir en una nueva opción partidista, ese espejismo se desvaneció muy pronto, con la dilapidación de todo ese importante caudal electoral por parte de esa novel fuerza política que había irrumpido con tanto ímpetu en el escenario democrático del país.

89 Sandoval, Fabio. “¿Por dónde va la Constituyente?”, en Cien días vistos por Cinep, N° 12, 1991, p. 6.

90 Yepes Parra, Antonio. *La Constitución de 1991 y el derecho a la educación*, manuscrito inédito, p. 1.

En este mismo sentido, el exconstituyente Jaime Arias López piensa que la Asamblea significó un amplio proceso de reacomodamiento político. Al efecto, explica que:

El movimiento de Salvación Nacional conformó una lista de la que hicieron parte conservadores de rancia estirpe como Álvaro Gómez Hurtado y liberales de trayectoria bien reconocida como Carlos Lleras de la Fuente y Juan Carlos Esguerra, con los cuales obtuvo nueve renglones. En cambio, el Partido Social Conservador, que se presentó con una tendencia marcadamente política encabezado por el expresidente Misael Pastrana, solamente alcanzó cinco escaños, cuando ellos aspiraban a elegir muchos más delegatarios. De la misma forma, Juan Gómez Martínez que también pertenecía a esa vertiente política, presentó una lista aparte y como segundo renglón ubicó y eligió a Hernando Londoño Jiménez, un profesor universitario. También hubo movimientos independientes, como los indígenas, que tuvieron representación y llegaron a la Asamblea, como posteriormente lo hicieron los grupos guerrilleros Esperanza, Paz y Libertad (EPL), el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) y el movimiento Quintín Lame, que intentaron un proceso de paz que finalmente les permitió llegar a la Asamblea con voz pero sin voto.⁹¹

En esta misma perspectiva, incluso, no está de más agregar que por primera vez en nuestra historia, las comunidades indígenas se hacían visibles en el escenario político al llegar con tres delegatarios al seno de la Asamblea, dos por elección popular, y otro, Alfonso Peña Chepe, designado por el Presidente en el marco del proceso de desmovilización del Movimiento Quintín Lame. Y este hecho adquiere mayor significación cuando se tiene en cuenta que:

La convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente se produjo en un momento especial, favorable para los pueblos indígenas, porque un año después, en 1992, se celebraron los quinientos años de la llegada de los europeos al continente americano, lo que fue crucial para que la opinión pública internacional asumiera otras actitudes frente a los problemas de los aborígenes americanos y se sensibilizara ante sus esfuerzos y luchas por alcanzar reconocimientos mínimos reales como ciudadanos de Colombia.⁹²

Por otra parte, movimientos religiosos al margen de la Iglesia Católica –concretamente grupos evangélicos– se hicieron presentes por primera vez en un

91 Por su parte, el exconstituyente Lleras de la Fuente, con ese dejo sarcástico que le es tan característico, agrega: “Además, el Ejército Popular de Liberación, EPL, que cambió su nombre por Esperanza, Paz y Libertad y que parece estar integrándose al M-19 después de deponer las armas y desmovilizarse, recibió del Gobierno (que aparentemente también engendra constituyentes primarios) dos puestos con voz y voto para llegar así a la Asamblea a un total de 72 miembros con derechos plenos. Los movimientos guerrilleros Quintín Lame y Partido Revolucionario de los Trabajadores, PRT, participaron cada uno con un miembro con voz pero sin voto”. Óp. cit. p. 17.

92 Holguín Sarria, Armando. *Los indígenas en la Constitución colombiana*, Ediciones Gerardo Rivas Moreno, Bogotá, 1997, p. 112.

escenario de esta naturaleza y prácticamente esa elección supuso su debut político en Colombia, tanto a través del Partido Nacional Cristiano —que había postulado a Claudia Rodríguez de Castellanos a la presidencia en mayo de ese año—, como mediante el Movimiento Unión Cristiana. Y los candidatos de ambos grupos llegaron a la Asamblea con una votación conjunta de 115.201 sufragios, configurando así una de las mayores novedades políticas de esa jornada electoral, tal como lo señaló el periódico *El Tiempo* en un artículo titulado: *Una sorpresa: los candidatos de Dios*:

Al comienzo, nadie lo creyó. De pronto, la lista encabezada por Jaime Ortiz Hurtado, que nadie sabía quién era y jamás figuró en ninguna encuesta, protagonizó la mayor sorpresa electoral en mucho tiempo: logró la sexta votación del país y obtuvo dos curules para la Asamblea Nacional Constituyente. Casi todos pensaron que era un error, pero, cuando verificaron las cifras, se llevaron otra sorpresa: ¡son candidatos evangélicos! De la lista de la Unión Cristiana de la Confederación Evangélica Colombiana.

Y aun hoy, dos días después de las elecciones, casi nadie en el país ha podido explicarse una cosa: ¿De dónde salieron tantos evangélicos? La respuesta, sin embargo, es bien sencilla: desde hace casi cien años han estado aquí... pero tal vez no nos hemos querido dar cuenta.⁹³

Pese a ese inédito y notable resultado, su participación en los debates llevados a cabo en la Asamblea no parece haber alcanzado unos niveles especialmente destacados:

[...] no brillaron por su activa participación. En ambos casos se presentaron propuestas de reformar la Constitución, pero el foco de trabajo que se logra entrever era el desmantelamiento de la hegemonía que la Iglesia Católica tenía a raíz del Concordato de 1887, mientras que sobre temas tan candentes como la situación económica ambos evangélicos no presentaron proyectos que pudieran tener alguna relevancia real.⁹⁴

Tampoco es desdeñable el hecho de que la Asamblea Constituyente contaba con una significativa representación de sindicalistas como Tulio Cuevas, Angelino Garzón y Aída Abella, todos ellos miembros de un sector históricamente perseguido y marginado de la actividad política.

93 *El Tiempo*, diciembre 11 de 1990.

94 Helmsdorff, Daniela. "Participación política evangélica en Colombia" en *Historia Crítica* N° 12, enero-junio de 1996, p. 81.

Posiblemente la ausencia más notoria en el amplio espectro de la Constituyente, estuvo dada por la carencia de representantes de un grupo étnico tan importante demográficamente en el conjunto de la población colombiana, como lo son los afrodescendientes y cuyo candidato, Carlos Rosero, únicamente obtuvo 3168 votos. Esa nula representación, lógicamente, vino a reflejarse en la escasa relevancia que el texto de la Constitución le concedió a este conglomerado humano tan apreciable y al que escasamente se le menciona en los artículos transitorios del texto.⁹⁵ Sobre este episodio, el exconstituyente Jaime Arias López tiene una lectura muy particular:

Infelizmente la actitud del profesor Francisco Maturana fue irresponsable porque él, según versiones que tengo de connotados integrantes del M-19, se comprometió no solamente a liderar la parte deportiva, sino también a representar a las negritudes. Pero ocurre que el profesor Maturana sólo hizo presencia en la Asamblea Constituyente para instalarse y para renunciar. De resto, no participó porque tenía unos contratos deportivos que seguramente lo comprometían mucho más. Sin embargo, en el escenario de la Constituyente hubo mucha participación de grupos raizales de San Andrés, de negritudes provenientes de la costa Pacífica y de la costa Atlántica, de grupos albergados en otras regiones del país y con unas problemáticas diferentes. Además, el Secretario General de la Asamblea, Jacobo Pérez Escobar, los representó dignamente.

Esa realidad obligó a que las negritudes tuvieran que articular una estrategia de participación indirecta en la Asamblea a partir del establecimiento de alianzas políticas con otras fuerzas, a las que confiaron la defensa de sus intereses.

En primer lugar, en los representantes de los indígenas, que aparecen como los aliados naturales de los afrocolombianos ya que pertenecen a una capa social históricamente excluida por el proyecto de nación mestiza y porque también reivindican tanto derechos territoriales como el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural [...] Las negritudes buscan apoyo también en algunos constituyentes de la AD-M19 y en la UP [...] Un sector minoritario de liberales de la Costa Atlántica colombiana representado por el constituyente Verano de la Rosa también apoya las demandas de las comunidades negras.⁹⁶

95 Para una mejor comprensión de los alcances que esta realidad política significó, basta saber que la Constitución le dedica a las comunidades indígenas al menos cinco artículos que resolvieron temas como nacionalidad, representación política especial, justicia, gobierno y territorios; mientras que a las negritudes, que son un grupo humano quince veces mayor, únicamente les dedicó un artículo, que además ni siquiera hace parte integral del texto de la Constitución, pues se trata del transitorio 55.

96 Castillo, Luis Carlos. *Etnicidad y nación. El desafío de la diversidad en Colombia*. Universidad del Valle, 2007, pp. 264 y 265.

Esa alianza estratégica entre ambas étnias fue una realidad tan evidente que así la reconoció la propia organización indígena:

Las coincidencias históricas de subyugación, extrañamiento, despojo territorial, marginalidad y exterminio físico y cultural, comunes a negros e indios, posibilitaron que la propuesta indígena rebasara sus marcos y se abriera al reconocimiento de una diferencia sustentada por la presencia negra en nuestra nación [...] En un gesto de consecuencia con lo que hemos sostenido y como una prueba palpable de cómo entendemos la solidaridad, lucharemos en la Asamblea Nacional Constituyente por los derechos de los negros, los raizales y los indios.⁹⁷

A pesar de todo ello, las aspiraciones de las comunidades negras chocaron con varios factores que dificultaban su reconocimiento:⁹⁸

- A diferencia de los indios, los negros no eran considerados como grupo étnico.
- Los delegatarios no estaban dispuestos a aprobar propuestas de contenido constitucional de quienes no estaban en la Asamblea.
- Las condiciones de crisis y dramática violencia que están en el origen de la Asamblea, la hizo proclive a las propuestas de los que habían empuñado las armas y las habían entregado en procesos de negociación (M-19, EPL, PRT, Quintín Lame). Y los negros no sólo nunca habían empuñado las armas, sino que era poco frecuente la presencia de afrocolombianos en los grupos insurgentes.
- El concepto de comunidad negra causaba escozor entre muchos delegatarios, que se oponían al reconocimiento étnico y territorial de las negritudes argumentando que ello llevaría a la conformación de ghettos y a posteriores enfrentamientos interétnicos.

Vista desde una perspectiva regional, hay que decir que la Asamblea Constituyente fue fiel a la tradicional representación política nacional. La siguiente es la distribución regional de las setenta y seis curules ocupadas (70 elegidos, cuatro designados, dos reemplazos):

97 ONIC. "Llegaron los indios, los negros y los raizales" en Cien días vistos por Cinep, N° 13, 1991, p. 11.

98 *Ibíd.* p. 266.

Antioquia	Fabio Villa Rodríguez, Rafael Ignacio Molina Giraldo, Mariano Ospina Hernández, Juan Gómez Martínez, Hernando Londoño Jiménez, Helena Herrán de Montoya, Antonio Yepes Parra, Darío Mejía Agudelo, Jaime Fajardo Landaeta
Atlántico	Héctor Pineda Salazar, Orlando Flas Borda, Carlos Daniel Abello Roca, Carlos Rodado Noriega, Eduardo Verano de la Rosa, Juan B. Fernández Renowitzky
Bogotá	Álvaro Leyva Durán, María Mercedes Carranza Coronado, Germán Rojas Niño, Álvaro Gómez Hurtado, Carlos Lleras de la Fuente, Alberto Zalamea Costa, Juan Carlos Esguerra Portocarrero, Augusto Ramírez Ocampo, Guillermo Perry Rubio, Diego Uribe Vargas, Alfredo Vásquez Carrizosa, Fernando Carrillo Flórez
Bolívar	Raimundo Emiliani Román, Hernando Herrera Vergara, Guillermo Guerrero Figueroa
Boyacá	Luis Guillermo Nieto Roa, Jaime Castro Castro, Aída Yolanda Abella Esquivel
Caldas	Augusto Ramírez Cardona, Álvaro Echeverry Uruburu, Carlos Fernando Giraldo Ángel, Jaime Benítez Tobón
Caquetá	Marco Antonio Chalitas Valenzuela
Cauca	Carlos Lemons Simmonds, Lorenzo Muelas Hurtado, Alfonso Peña Chepe
Chocó	Francisco Maturana García, Francisco Rojas Birry
Córdoba	Julio Simón Salgado Vásquez
Cundinamarca	Jaime Ortiz Hurtado, Miguel Santamaría Dávila

Huila	Misael Pastrana Borrero, Guillermo Plazas Alcid
Nariño	Antonio Navarro Wolff, José María Velasco Guerrero
Quindío	Hernando Yepes Arcila
Risaralda	Oscar Hoyos Naranjo, Germán Toro Zulua-ga, Iván Marulanda Gómez, Jaime Arias López
Santander	Álvaro Federico Cala Hederich, Horacio Serpa Uribe, Arturo Mejía Borda, Antonio Galán Sarmiento
Sucre	Jesús Pérez González, Eduardo Espinosa Faciolince
Tolima	Abel Rodríguez Céspedes, Alfonso Palacio Rudas
Valle	Carlos Ossa Escobar, Rosemberg Pabón Pabón, Angelino Garzón, Otty Patiño, Tulio Cuevas Romero, Cornelio Reyes Reyes, Rodrigo Lloreda Caicedo, Armando Holguín Sarria, Carlos Holmes Trujillo García, Gustavo Zafra Roldán, Rodrigo Llorente Martínez

De esta manera, Bogotá se alzó con 12 representantes, seguida por el Valle con 11 y Antioquia con 9. Atlántico tuvo 6, Santander, Caldas y Risaralda 4; mientras que Bolívar, Boyacá y Cauca eligieron 3 delegatarios cada uno. Con dos representantes estuvieron los departamentos de Sucre, Cundinamarca, Huila, Nariño, Tolima y Chocó. Y finalmente con un solo delegatario llegaron los departamentos de Córdoba, Quindío y Caquetá. En este inventario resulta muy notoria la ausencia de la práctica totalidad de los departamentos que entonces conformaban los denominados territorios nacionales; pero también llama la atención que castas políticas muy poderosas y tradicionales como las de los departamentos del Cesar y Magdalena no hayan sido parte de la Asamblea; así como tampoco lo fueron departamentos como La Guajira y Norte de Santander. También se debe mencionar que hubo ausencia de delegatarios de la comunidad raizal de San Andrés y Providencia.

En cuanto a la representación de género, resulta notorio que la participación femenina fue muy minoritaria, incluso desde la campaña misma, pues solamente figuraban veinticuatro candidatas, entre las que sobresalían mujeres con un amplio bagaje político y social como María Mercedes Cuéllar de Martínez, Marcela Monroy de Posada, Aydée Anzola Linares, María Teresa Forero de Saade, Doris Eder de Zambrano, Gloria Gaitán Jaramillo, María Elena de Crovo, María Teresa Herrán y Ana Teresa Bernal. Entre ellas también figuraba la pintoresca Regina Betancur de Liska. De todas ellas sólo cuatro salieron elegidas a la Asamblea, un lánguido 5.7% del total. Sin embargo, este es un punto que lo ilustra bien la exconstituyente antioqueña Helena Herrán, quien sostiene que: *“Nos presentamos muchas mujeres de distintos sectores. Infortunadamente no fuimos elegidas sino cuatro entre setenta, pero ese es un resultado acorde con lo que era la participación de la mujer en política hace quince años”*.

Esa visión la comparte la exdelegataria por el Valle del Cauca María Teresa Garcés Lloreda, quien al efecto afirma que:

No esperaba una participación más nutrida de constituyentes mujeres, porque en la dinámica que traían los partidos y la vida política en Colombia era imposible esperar algo mejor. O sea que ese resultado retrató la vida política del país.

Con todo y ser tan pocas, fue la primera ocasión en que la mujer en Colombia pudo ser parte de un proceso constituyente de esta naturaleza, aunque ya lo habían hecho en calidad de miembros del Congreso y por ende de constituyentes derivadas, lo que había permitido que algunas de ellas participaran en la adopción de reformas de la Constitución apartir de 1958 cuando Esmeralda Arboleda Valencia fue elegida como primera congresista colombiana.

A pesar de que esas notables falencias en materia regional, étnica y de género, reñían fuertemente con los postulados que inspiraron la convocatoria de la Asamblea,⁹⁹ en general se puede afirmar que ella tuvo la virtud de ser una instancia decisoria considerablemente participativa y pluralista, lo cual le permitía tomar una fuerte distancia de los procesos de redacción de constituciones que se habían llevado a cabo precedentemente en nuestro país, el de 1863 y el de 1886. En ellos la regla fue la exclusión plena de los oponentes políticos, pues mientras la Constitución de 1863 fue una imposición de los liberales sobre los conservadores, la de 1886 le fue impuesta por estos a aquellos. En esta materia, resulta ilustrador recoger una enfática apreciación de Juan Carlos Esguerra Portocarrero cuando sostiene que:

99 Recuérdese que la papeleta que aprobó la convocatoria de la Asamblea decía que ella debía representar “... las fuerzas sociales, políticas y regionales de la Nación”, propósito que parece no haberse logrado plenamente a la luz de las carencias en materia representativa que se vienen exponiendo.

En la historia de Colombia nunca un proceso constituyente había tenido la legitimidad que tuvo el proceso de 1991, ni nunca la integración de un cuerpo constituyente había tenido la legitimidad que tuvo el de 1991, y por consiguiente, nunca una Constitución había tenido la legitimidad que tiene la Constitución de 1991. Desde ese punto de vista es algo que significativamente nunca nadie le ha negado ni nadie le ha discutido. ¿Por qué? Porque por primera vez en la historia de Colombia el cuerpo constituyente estuvo integrado por un número plural de personas elegido por el voto directo de los colombianos.

Iván Marulanda comparte a grandes rasgos esta apreciación sobre el carácter altamente incluyente y participativo de la Asamblea Constituyente:

En ella no faltaban sino dos actores que se quedaron por fuera, a pesar de haber sido convocados, porque el día de las elecciones de la Constituyente, el 9 de diciembre de 1990, bombardearon Casaverde. Ello significó decirle a las guerrillas de las FARC y del ELN, ustedes aquí no entran, es decir, se excluyó por la fuerza. De lo contrario, allí hubiera estado todo el país: las etnias, las élites sociales, los partidos, los empresarios, los trabajadores, los campesinos. Tal vez lo único que habría que decir, es que no estábamos seguros de que fuéramos capaces de entendernos, porque ahí también estaban todos los rencores, nuestro trágico pasado de violencia, todas las guerras de Colombia. Las guerras políticas, las guerras étnicas, las guerras regionales. Ahí había personas que habían secuestrado a otras, personas que habían atentado contra otras que estaban ahí sentadas. Había un drama histórico, porque estaban los liberales y los conservadores que se habían matado desde la década de los cuarenta, estaban los guerrilleros con liberales y conservadores, los católicos con ateos y protestantes. Y estaban el hombre y la mujer y estaban los indígenas, víctimas de mil violencias. Era realmente impredecible lo que iba a pasar allá y efectivamente la instalación fue muy tensa, porque ese día en el ambiente se sintieron todas esas rabias y todos esos miedos. Sin embargo, muy rápido, al otro día, nos reconocimos, nos saludamos, nos respetamos y nos colocamos de igual a igual y empezaron a borrarse los rencores, las diferencias, y las desconfianzas. Y se generó un espíritu impresionante de camaradería, de patriotismo, de solidaridad, de cariño y entendimos que estábamos ahí en representación de una nación y en representación de la historia para construir consenso y para ver de qué manera era posible un país en el que cupiéramos todos, con todas nuestras ideologías, con todas nuestras particularidades, con todos nuestros imaginarios.

Finalmente, no estaría de más cerrar este capítulo trayendo a colación nombres de algunos de quienes se postularon y no fueron elegidos. Entre ellos había varios miembros militantes de la más reconocida derecha nacional, como Luis Carlos Sáchica Aponte, Alberto Dangond Uribe, Fernando Londoño Hoyos, Fernando Landazábal Reyes y José Galat Noumer. Pero también vieron frustradas sus aspiraciones integrantes muy reconocidos de sectores progresistas

y alternativos de la sociedad como Ana Teresa Bernal, Álvaro Tirado Mejía, Jesús María Valle Jaramillo, Hernando Gómez Buendía, Julio Roberto Gómez, Gustavo Álvarez Gardeazabal, Gloria Gaitán Jaramillo, Carlos Jiménez Gómez y Eduardo Umaña Mendoza.

5. EL DESARROLLO DE LA CONSTITUYENTE. UN PROCESO NADA EJEMPLAR

La historia y el derecho de la Constitución en Colombia se piensan y escriben en un estilo conformista y simplista, como si la evolución del país hubiera sido una marcha triunfal del caos al orden y al progreso a través de una complaciente superproducción normativa, y como si la situación actual de la nación fuera de incontenible avance hacia el desarrollo y la democracia gracias a las bendiciones del obstinado reformismo constitucional

Hernando Valencia Villa

El 4 de febrero de 1991, once meses después de que se había depositada la séptima papeleta, finalmente se pudo reunir la Asamblea Nacional Constituyente. Y lo iba a hacer durante un breve período de 5 meses, a lo largo de los cuales iba a tener que afrontar nuevas vicisitudes, distintas y aún más complejas que los múltiples escollos que para su convocatoria se habían tenido que superar. Seguidamente voy a ocuparme de aquellos que aparecieron como los más relevantes en el transcurso de la investigación.

5.1 Relación de fuerzas al interior de la Asamblea Constituyente

Paradójicamente, si bien el carácter ampliamente participativo puede ser reconocido como una de las grandes virtudes del proceso constituyente, también es necesario decir que por la fuerza de las circunstancias, esta fortaleza terminó convertida en una enorme debilidad. Esta paradoja se explica a partir del testimonio de muchos de los constituyentes, según los cuales se puede concluir que en el proceso de elaboración y deliberación de la Constitución faltó un conjunto de fuerzas políticas adecuadamente cohesionadas para liderar el diseño y puesta en marcha de un consenso constitucional suficientemente maduro y decantado, que garantizase la construcción de una moderna democracia, así como la articulación de un diseño institucional capaz de superar la persistente crisis estructural. Pero vista con el prisma de la historia, esa incapacidad de la Asamblea Constituyente para llegar a las grandes soluciones que de ella se

esperaban, de alguna manera resulta comprensible. Y se puede afirmar que la razón determinante de ese limitado resultado, fue que al interior de ese cuerpo se presentó una correlación de fuerzas políticas tan precaria e inestable, que la gran mayoría de ellas terminaron cediendo en las cuestiones esenciales, en aquellas que requerían soluciones radicalmente consensuales y no meramente transaccionales.

La fuerza política que aparentemente tenía más influencia en el interior de la Asamblea era el Partido Liberal pero, como se ha dicho, esa agrupación:

[...] se caracterizó por su fragmentación. Inclusive fue difícil precisar quién en la Asamblea era del Partido Liberal. Aunque solían contar 25 constituyentes como miembros del Partido, este conteo fue problemático. Además, estos 25 liberales llegaron a la Asamblea provenientes de 20 listas distintas. Aunque formalmente conformaban la bancada más grande en la Asamblea, rara vez actuaban con unidad. No hubo ni un proyecto de consenso presentado por el Partido Liberal, ni un claro apoyo al proyecto del Gobierno. Más bien, cada constituyente por su lado presentó sus proyectos y votaba acorde con sus propios criterios.¹⁰⁰

La dispersión política era tan notoria, que incluso obligó, en materia organizativa, a acudir a un esquema de dirección tripartito o de presidencia colegiada entre las fuerzas mayoritarias. Fue lo que en su momento se conoció como la troika, y en la cual era muy llamativo ver como miembros de la misma, además de a Horacio Serpa, a Antonio Navarro y a Álvaro Gómez Hurtado, quienes pocos años atrás habían estado en los papeles de secuestrador y secuestrado. Frente a la contundencia de un dato como este, y para la adecuada interpretación de la manera como se manejó el complicado mecanismo de relojería política a que se vio sometida la Asamblea, resultan, más que esclarecedores, ineludibles los testimonios de algunos de los constituyentes que tuvieron un papel protagónico en este proceso.

Así por ejemplo, Antonio Navarro, que hizo parte de la presidencia colegiada, presenta su propia lectura del momento, que en este caso particular pasa necesariamente por entender la manera como la AD-M19 decantó sus relaciones con el Movimiento de Salvación Nacional:

Cuando ellos hicieron campaña para la elección de delegados a la Asamblea, la hicieron en contra nuestra, presentándonos como la gran amenaza para el país, pues tanto Álvaro Gómez como Carlos Lleras de la Fuente, hacían llegar el mensaje de que era un peligro que nosotros nos

100 Dugas, John. "El desarrollo de la Asamblea Nacional Constituyente", en *La Constitución de 1991 ¿Un pacto político viable?*, Universidad de los Andes, Bogotá, 1993, p. 48.

tomáramos la Asamblea. Por otra parte, Álvaro Gómez nunca estuvo muy convencido, hasta que fue miembro de la Asamblea, de la necesidad de hacer una nueva Constitución. Él decía que con la Constitución de 1886 se podía gobernar, pero se hizo elegir para evitar que el M-19 se tomara la Constituyente. Cuando ya estaban elegidos los delegatarios, entonces empezamos a pensar cómo iba a ser la conformación de las estructuras de decisión de la Asamblea. Fui donde el presidente Gaviria, que era el jefe natural del partido liberal y le dije que mi propuesta para el partido liberal era que buscáramos una presidencia compartida o una presidencia colegiada, pero en todo caso, no el esquema del presidente, vicepresidente y segundo vicepresidente. Entonces consultó con su partido y ocho días después me dijo que el Partido Liberal debía ser presidente, vicepresidente nosotros y segundo vicepresidente Salvación Nacional. Le contesté que eso no era así, porque nadie tenía mayoría absoluta y por ende nadie podía imponer su criterio. Entonces le mandé decir a Álvaro Gómez que quería hablar con él y nos sentamos y hablamos seis horas, y de ahí salimos con la propuesta de una presidencia colegiada de tres miembros, uno liberal, uno de salvación y uno de la Alianza Democrática M-19. Buscamos un acuerdo con todos los otros sectores para que el tema de dirección y operación de la Asamblea no fuera un tema de discusión, sino que fuera un tema de consenso, de acuerdo y le hicimos saber al Partido Liberal que su propuesta no iba, que habíamos hecho un acuerdo y que teníamos los votos suficientes. Con el único grupo que no logramos un acuerdo, fue con el grupo que encabezaba el expresidente Pastrana, que quería que alguien del Partido Social Conservador fuera el vicepresidente, pero Álvaro Gómez se opuso y dijo que no, porque en el modelo de tres presidentes y un vicepresidente, terminaba el vicepresidente siendo más importante que los presidentes. Entonces, el único grupo que no estuvo en ese acuerdo de operación de la Constituyente fue el Partido Social Conservador, que tenía cinco constituyentes. Los otros sesenta y cinco estuvieron de acuerdo y eso ayudó muchísimo al funcionamiento eficaz de la Asamblea. Desde ahí empezamos unas relaciones y unos acuerdos que operaron a lo largo de la Constituyente en temas de procedimiento, porque si se revisan las votaciones, la gran mayoría de las ocasiones, Salvación Nacional y el M-19 votamos distinto en los temas de contenido porque teníamos diferentes puntos de vista, pero en los asuntos de funcionamiento de la Asamblea, siempre nos poníamos de acuerdo.

Sobre esta misma cuestión, Horacio Serpa Uribe, que fungió como otro de los copresidentes, presenta la siguiente versión:

Tan pronto fuimos elegidos, hubo una alianza casi natural entre los que no representaban al gobierno. Entonces se unieron el M-19, Salvación Nacional y los independientes. Pero al cabo del tiempo se dieron cuenta que no podían entrar a atropellar al Partido Liberal que era la mayoría minoritaria y que al mismo tiempo estaba en el gobierno. La presión fue tanta, que en esos primeros días llegué a acuñar la frase de que el M-19 y Salvación

Nacional habían logrado construir una tenaza para triturar al liberalismo en Colombia. Por eso, al principio fue muy difícil alcanzar consensos, porque Álvaro Gómez Hurtado era muy duro con el Partido Liberal y porque Antonio Navarro, después de haber estado en la guerrilla, llegaba a refundar un país. Pero después hubo muy buenas relaciones y buenos entendimientos. Primó un criterio de mucha sensatez. Es verdad, el primer mes fue de muchas tensiones, pero después nos fuimos teniendo confianza y logramos buenos acuerdos.

El tercer y último copresidente era Gómez Hurtado, pero en razón de su alevé asesinato en noviembre de 1995, su versión no ha sido posible para esta investigación. Sin embargo, para llenar ese vacío parece prudente acudir al testimonio de la persona que más cerca estuvo de él a lo largo del proceso constituyente, al igual que lo había estado a lo largo de su vida pública. Se trata del exconstituyente Luis Guillermo Nieto Roa, quien tiene la siguiente mirada sobre esos hechos:

El entendimiento entre el jefe del partido liberal, Alfonso López y el gobierno del presidente Gaviria era un entendimiento muy claro, lo que les faltaba era unificar esa bancada dispersa. Así que ese era un poder al que había que enfrentar. ¿Con quién? Con los conservadores no era muy seguro, porque Pastrana prefería estar con el gobierno y no con Álvaro Gómez, lo cual llevaba a que la bancada del gobierno fuera prácticamente una bancada de treinta y tres. O sea que a Álvaro Gómez le tocaba quedarse con los otros cuatro conservadores, que eran los de Juan Gómez Martínez y Rodrigo Lloreda, de afinidad más pastranista que alvarista, y eso no le daba ninguna fuerza, así que ésta había que buscarla en otra parte. Y tenía que ser el M-19, que, además, desde el principio de la Constituyente se había manifestado muy afín a los otros elegidos, a los indígenas, a la UP y a los guerrilleros que estaban allí. Eso no lo planteó él en la bancada como tal, sino a algunas personas que habíamos estado bastante más cerca de él a lo largo de muchos años en la vida política. No había duda, había que jugar con el M-19, lo difícil era buscar el acuerdo, porque Álvaro Gómez había sido secuestrado por ellos y estaba en una posición política y personal muy distante. ¿Cómo acercárseles? La intención no podía partir de Álvaro, pero había que buscar estrategias para llegar allá. Finalmente se encontró una fuente muy cercana a Navarro, para que fuera él quien propusiera el encuentro con Álvaro y así fue. La gente nunca entendió que era Álvaro el que estaba empujando a Navarro, decían que era Navarro el que estaba arrastrando a Gómez por ser la mayoría Navarro y Gómez la minoría. Y resulta que Álvaro estaba atrás, empujando el carro por detrás, porque era parte de la estrategia. A Navarro había que dejarlo que se sintiera dueño del paseo, pues si se sentía subalterno diría que no. Estaba crecido ante la Asamblea y no podíamos darnos el lujo de que se nos fuera para otra parte. Después, a lo largo de la Asamblea, se vio mucha más coincidencia en muchos temas con Navarro que con Pastrana o con los liberales.

Claro que frente a esta última opinión, el exconstituyente Carlos Lleras de la Fuente, otro distinguido integrante de la lista de Salvación Nacional, presenta una visión diferente. En efecto, él afirma que:

[...] la famosa o diabólica alianza Movimiento de Salvación Nacional-M-19 surgió, como habilidosa interpretación de la jerarquía liberal, de la pastranista y de los periódicos afectos a ellas, del manejo inteligente que dimos a punto tan espinoso. Recordemos cómo, en acto cínico o ingenuo, el liberalismo oficialista notificó a todos los demás partidos y movimientos que, habiendo sido el ganador absoluto de las elecciones (25/70), le correspondía por derecho propio la Presidencia; con tan absurda posición logró polarizar la Asamblea desde el comienzo habiendo sido el responsable, claramente, de la tan cacareada alianza. Es así como el MSN, el M-19, la UP, los cristianos, el EPL, el PRT, los indígenas e, indirectamente, los pastranistas, se pusieron de acuerdo en distribuirse todas las posiciones resolviendo entre ellos (con 40 votos) qué posiciones le dejarían al partido liberal oficialista; en ese momento primaba la idea de la presidencia rotatoria de conformidad con la cual Álvaro Gómez o Antonio Navarro ocuparían el cargo durante el primero y el tercer períodos y se dejaría a los liberales oficialistas el intermedio. Yo me había opuesto siempre a esa política aduciendo, de acuerdo con mis colegas Juan Carlos Esguerra y Alberto Zalamea, que pese al exabrupto del partido no se le podía dar ese tratamiento; en reunión en la Primera Vicepresidencia de la Cámara con las cabezas de todos los grupos y partidos (salvo el pastranismo) manifesté nuestra posición expresando que votaríamos en contra de tal propuesta y respaldando una vieja idea que yo había expuesto desde diciembre, la de la presidencia colegiada.¹⁰¹

Y por último, tampoco resulta desdeñable la visión desde el gobierno de esa época sobre esta cuestión procedimental. Ella nos dice que se llegó a esta solución consensuada después de que se habían barajado varias hipótesis, entre las que estaba, por supuesto, y como ya se dijo, marginar al partido liberal:

Tres meses para Navarro y tres meses para Gómez. Este arreglo, no obstante, mostraría a los adalides de la 'nueva forma de hacer política' como simples cultores de la misma vieja marrullería. Este temor le puso un límite insuperable a la imaginación. Después de tantas vueltas y revueltas, se llegó a la idea de la presidencia dual. Aun así, el liberalismo tenía suficiente capacidad de perturbación y si se trataba de inaugurar una nueva etapa en la vida pública colombiana era conveniente algún grado de consenso. Así nació la idea de la presidencia compartida entre los tres grupos predominantes.¹⁰²

Pero esa fue una solución de consenso que no fue de fácil acogida, como lo demuestran las reticencias que frente a la figura tenían algunos constituyentes,

101 Lleras de la Fuente. Óp. Cit. p. 19.

102 De la Calle. Óp. cit. p. 99.

que pensaban que esa forma de proceder copiaba en la Asamblea las prácticas propias del manzanillaje político local, tal como lo expresó, entre otros, Misael Pastrana Borrero:

Considero que eso es entrar con el pie equivocado y significa transferir a la Asamblea todo el manipuleo político que tanto se ha criticado en el Congreso. Los sectores partidarios de la rotación, pretenden convertir la Asamblea en una tómbola de posiciones. Se quiere contaminar el ambiente, cuando de lo que se trata es de lograr eficiencia, orientación y comunicación con los poderes públicos.¹⁰³

A pesar de las críticas, una vez se acogió la tesis de la presidencia colegiada ella fue una fórmula que supuso marginar del juego de las directivas al Partido Social Conservador, que por demás, había salido bastante maltrecho de las elecciones para la Constituyente:

Cuando en las decisiones iniciales sobre la conformación de las directivas de la Asamblea, una vez descartada su fórmula de un presidente liberal y tres vicepresidentes para la ADM-19, el MSC y el PSC, se le ofreció al Partido Social Conservador la secretaría o la presidencia de la Comisión Primera, Pastrana las rechazó.¹⁰⁴

Esto en el fondo, no hace sino probar que a pesar de ese aparente ambiente de reconciliación nacional, es notorio que al seno de la Asamblea se trasladaron algunas de las rencillas que se libraban en el viejo país político, que así daba pruebas de que se resistía a ser fácilmente sepultado. El mejor ejemplo de esto lo constituye la evidente animadversión de los dos jefes naturales del conservatismo, Álvaro Gómez Hurtado y Misael Pastrana Borrero, que en ese momento encarnaban las dos corrientes históricas de este partido (laureanismo y ospinismo) y quienes en la Constituyente, según lo afirma el delegatario Augusto Ramírez Ocampo: *“Mantuvieron una confrontación que era demasiado ostensible”*.

Frente a la aparente dificultad que suponía la dispersión política y sus posibles efectos sobre el desarrollo de la Asamblea, el exconstituyente Juan Carlos Esguerra Portocarrero propone una visión bastante más positiva. Él es del parecer que, a la luz de la historia, el proceso de elaboración de la Constitución:

Tiene como mérito adicional que ningún grupo, vertiente o partido político puede reclamar como propia la Constitución de 1991, en la medida en que ella fue hecha por un grupo de personas que nos representaban a todos. Hubo además, una serie de coyunturas políticas, a mi manera de ver, particularmente

103 El Tiempo, enero 25 de 1991, p. 6A.

104 De la Calle. Óp. cit. p. 163.

favorables, una de ellas, la forma como se dio el balance de fuerzas dentro de la Constituyente, que condujo a la presidencia tripartita de la Asamblea. Determinó también una autonomía clarísima de la Constituyente para efectos de cumplir su tarea, sin imposiciones que vinieran de afuera, cosa que condujo a que ni siquiera el presidente Gaviria con toda la influencia, muy importante sin duda, que tuvo en el proceso, tampoco pueda reclamar la Constitución de 1991 como la Constitución Gaviria, como había ocurrido a lo largo de la historia con las distintas constituciones. Otra circunstancia que me parece muy importante fue la forma como, por todas las consideraciones que vengo de anotar, dentro de la Constituyente el trabajo se adelantó y las decisiones se tomaron casi siempre con base en consensos, y casi nunca a partir de la imposición de una mayoría, o de un grupo de mayorías sobre una minoría. Fueron muy escasas las oportunidades en las que fue necesario acudir a ese procedimiento.

5.2 El desarrollo de los debates

Si en gracia de discusión se acepta que nuestro actual texto constitucional viene presentando algunos problemas de vigencia, parece también necesario reconocer que el origen de ellos puede remontarse al momento mismo de la promulgación de la Ley Fundamental, como se verá. Pero incluso se puede ir más atrás, en la medida que la forma como se desarrollaron las etapas de debate y discusión del texto, parecen no haber gozado de las calidades técnicas necesarias esperables en todo proceso colectivo de construcción de normas. Baste pensar, por ejemplo, que además de la falta de cohesión política ya mencionada, también fue necesario lidiar con la dispersión de iniciativas constitucionales presentadas. Téngase en cuenta que los propios constituyentes radicaron 131 proyectos de reforma constitucional, de los cuales 23 eran proyectos integrales y 108 parciales. Hay que agregar, además, que desde las más diversas instituciones llegaron 26 propuestas de reforma constitucional, algunas de las cuales, claro está, eran igualmente de carácter integral. Súmese a lo anterior que las divergencias conceptuales en torno al proyecto de nueva Constitución eran de tal magnitud, que incluso el constituyente Alberto Zalamea Costa presentó como proyecto de Constitución el texto de la de 1886, para que ella sirviera como base a los debates, en un hecho que Luis Guillermo Nieto Roa califica como el planteamiento más disímil de todos:

Al llegar a la Constituyente, el caso más evidente fue el de Zalamea, que a pesar de ser integrante del partido liberal, era el más conservador de todos, a un punto que presentó como un proyecto, la Constitución de 1886, porque él consideraba que esa era la que debía seguir funcionando.

Claro está que esa es una actitud que no resulta del todo incoherente, si se tiene en cuenta que formalmente el pueblo había elegido esa Asamblea era para que reformara y no para que derogara la Constitución entonces vigente.

Ahora bien, no todas las lecturas frente a esta realidad resultan pesimistas y en este sentido, la de Armando Holguín Sarria parece muy esclarecedora:

En cuanto a la organización al interior de la Asamblea y al modelo de trabajo, debe decirse que frente al modelo centralizado que caracterizó la Constitución Española y nuestra Constitución de 1886, las cuales se centraron en el estudio de un proyecto principal (aunque se dio la presencia de otros) y al modelos descentralizado que se adoptó en el Brasil, donde no hubo anteproyectos especiales sino que la Constitución fue formándose, progresivamente, en las mismas discusiones generales, como si se partiera de la nada histórica, existe también un modelo semicentralizado, donde se parte de varios proyectos originados, casi siempre, en las diferentes fuerzas políticas. Ese fue el que se utilizó en Colombia.¹⁰⁵

La mejor manera que tuvo la Asamblea para superar la dificultad que suponía verse abocada a considerar esa magnitud de iniciativas, fue acudir a una etapa que resultó compleja y farragosa: el llamado Debate General, en el que fue necesario invertir casi dos semanas y con el cual se pretendía que cada constituyente pudiera presentar y defender sus distintas propuestas y proyectos y reducir así los efectos de la dispersión de ideas. Esta etapa se desarrolló entre el 13 y el 24 de febrero de 1991 y permitió, de acuerdo con el testimonio del constituyente Armando Holguín Sarria, que mientras se llevaba a cabo un proceso de sistematización de proyectos y propuestas, se pudieran: *“[...] hacer públicas las ideas generales de los constituyentes sobre el Estado, su definición política y sus prioridades, así como sus conceptos sobre las propuestas de reforma que se habían presentado o habrían de presentarse”*.

Y agrega, que con el agotamiento de esa etapa se buscaba que, a partir de una previa:

[...] inscripción voluntaria, se expresaran las ideas libremente, sin interpelaciones. De manera que no hubo debate en sentido estricto, pero se logró una especie de plataforma teórica que, desde el principio, estableció los límites y alcances de la nueva Carta.¹⁰⁶

Sin embargo, otra cosa afirma Carlos Lleras de la Fuente, para quien la Asamblea Constituyente decidió llevar a cabo esta etapa *“[...] para evitar, pienso yo, los ataques que le lloverían si sus integrantes se limitaban a trabajar con seriedad en sus oficinas”*.¹⁰⁷

105 Holguín Sarria, Óp. cit. p. 58

106 Holguín Sarria, Armando. *El debate general en la Asamblea Nacional Constituyente*. Contraloría General de la República, Bogotá, 1991, p. X.

107 Lleras de la Fuente. Óp. cit. p. 22.

El debate y discusión propiamente dichos solamente vinieron a comenzar después del 24 de febrero y, para efectos del funcionamiento interno, la Constituyente, como debe hacerlo todo cuerpo colegiado, trabajó con divisiones orgánicas. Y lo hizo de la siguiente manera: las propuestas se estudiaban en subcomisiones, de donde pasaban a una de las cinco comisiones. Posteriormente, la Plenaria las aprobaba en primer debate y de allí se enviaban a la Comisión Codificadora, de donde volvían al pleno para un segundo debate, en el que cada artículo propuesto debía alcanzar una mayoría aprobatoria cualificada de dos terceras partes de los delegatarios. Finalmente, una Comisión de Estilo revisaría la corrección formal del texto. Sin embargo, el exconstituyente Armando Holguín Sarria deja constancia de que al agotamiento de esas etapas tampoco se procedió de la manera más ortodoxa:

No sé por qué se les ocurrió que el primer debate no se diera en las comisiones, a las que llegaron unos especialistas que tenían títulos para llegar a ellas. Por ejemplo, en la comisión de justicia todos éramos juristas, no había nadie que no supiera de leyes, en la primera estaban los estadistas, en otra estaban los administrativistas, en la otra los laboristas. Pero algún movimiento interno hizo que no se diera el primer debate en la comisión, sino en la plenaria. Así, las comisiones quedaron prácticamente haciendo las funciones de unas secretarías ilustradas que informaban sobre las iniciativas que se habían presentado y recomendaban acogerla o no. Por esta vía, personas de muy alta calidad como juristas, pero no como economistas, terminaron legislando sobre el Banco de la República y economistas legislando sobre la Corte Constitucional. Tal vez hubiera sido mejor si se hubiera desarrollado el debate como se da en el Congreso, donde la comisión especializada efectúa el primer debate y el segundo se da en la plenaria. Ese fue uno de los errores. El otro fue que en honor a la democracia se abrieron los debates a los micrófonos de las emisoras y la televisión pública, entonces, se perdió mucho tiempo en las largas peroratas y discursos. Se perdió academia en beneficio de la publicidad, pues cada uno de los constituyentes buscaba destacarse como orador.

Pero si las dos primeras etapas del proceso se cumplieron con relativa normalidad, a partir de allí las cosas se comenzaron a complicar, al menos si nos atenemos al parecer del exconstituyente Hernando Yepes Arcila, quien al efecto afirma que:

El primer debate en la plenaria se cumplió en términos eficaces, pero luego en el segundo debate, el tiempo era angustioso y se había acortado accidentalmente por efectos de la Comisión Codificadora que tuvo en vilo la posibilidad de la recopilación en un momento dado durante varios días. Todo esto condujo a que el escenario temporal de la segunda discusión que era la discusión en la cual obviamente los textos iban a sufrir un proceso de depuración no se diera. Hubo segunda votación pero no hubo segundo debate.

El resultado de eso se ve en la imperfección de muchos textos que habrían podido ser discutidos con mayor serenidad y seguramente con algún efecto si hubiera habido la posibilidad de cumplir el segundo debate.

Hay testimonios mucho más dramáticos sobre la manera como se llevó a cabo el proceso de debate y discusión al interior de la Asamblea. Y es de nuevo el exconstituyente Alberto Zalamea Costa quien sostiene que: *“La Constituyente se organizó mal y cayó en el manzanillaje en que acostumbramos caer en Colombia. Creo que fue una buena oportunidad, que se constituyó en una oportunidad perdida”*. Sobre este mismo particular, resulta todavía más contundente el testimonio del delegado Hernando Londoño Jiménez, quien afirma que:

Algo extremadamente grave se presentó con algunos textos ya aprobados definitivamente, pero que manos atrevidas modificaron o suprimieron. Esto ocurrió en la comisión codificadora o de estilo que se designó para revisar las decisiones constitucionales ya aprobadas. Sería un tema demasiado extenso, pero sólo quiero suministrar dos ejemplos sumamente graves. Uno de ellos se presentó con la figura de la *non reformatio in pejus*, la cual se propuso en los siguientes términos: ‘El superior no podrá agravar la situación jurídica del apelante único’. Y una de esas famosas comisiones decidió redactarla tal como quedó en la Constitución: ‘El superior no podrá agravar la pena impuesta cuando el condenado sea apelante único’. Con la primera redacción, el superior no podía agravar en caso del apelante único, ninguna providencia contra éste, por ejemplo, una resolución acusatoria, y con la redacción que quedó en la Carta Política, sólo se le prohíbe agravar la pena. La diferencia es sustancial. Si se hubiera dejado como se aprobó inicialmente, no se habría presentado un caso reciente en donde una persona con Resolución Acusatoria por homicidio culposo, al convertirse en apelante único, el superior le agravó la situación jurídica cambiándole la calificación de homicidio culposo por la de homicidio intencional. El otro caso fue mucho más grave porque de un tajo se cercenó una garantía y protección constitucional para la institución del hábeas corpus. Se aprobó un inciso que decía: ‘Este derecho no puede ser suspendido ni limitado en ninguna circunstancia’. No hubo un solo voto en su contra, sin embargo, en una de esas endemoniadas comisiones alguno o algunos de mentalidad retrógrada, se robaron el inciso, lo sacaron de la norma para ser aprobado como está en la Constitución. Queríamos evitar que ese mismo Gobierno enemigo de la institución, suspendiera con cualquier pretexto el hábeas corpus dentro del proceso penal, como ocurrió en efecto con las nefandas legislaciones posteriores a la promulgación de la Carta Política.

Por eso, a pesar del carácter casi apologético con el que se ha escrito la historia sobre el proceso constituyente de 1991, es evidente que la compleja trama que se estaba desarrollando concluyera con un maltrecho resultado, como bien lo advierte Lleras de la Fuente:

Comenzaba, sin embargo, a gestarse el problema que llevaría a un mediocre resultado final: la agotadora labor de estudio hizo imposible cumplir los plazos del reglamento y llevó a que se ampliara, primero, el plazo a las subcomisiones; como natural consecuencia, a las comisiones y, obviamente, a la plenaria para terminar el primer debate, con lo cual se redujo así mismo el plazo de la Comisión Codificadora y se eliminó virtualmente el segundo debate en plenaria que se cambió por unos pocos días de fatigantes sesiones de 15 horas y más durante las cuales se votaron los textos finales sin orden ni análisis alguno; el trabajo de meses resultó suplantado por improvisados textos producidos por “comisiones accidentales” que en tres o cuatro horas dieron al traste con cuatro meses de estudio y con las labores de redacción que con Jaime Castro habíamos organizado en el Instituto Caro y Cuervo cuya patriótica labor merece toda nuestra gratitud. Sobra decir que la Comisión de estilo tuvo dos días para corregir los caóticos y descoordinados textos que llegaron a sus manos y que fue así como, a última hora, se perdieron artículos, se aprobaron (¿por quién?) algunos que habían quedado pendientes y ocurrieron otros despropósitos.¹⁰⁸

5.3 ¿Excesiva incidencia del Gobierno?

Hay una cuestión que ha estado siempre pendiente de ser resuelta y es la referida a la capacidad que tuvo o quiso tener el gobierno de entonces, en cabeza de César Gaviria Trujillo, para encauzar los trabajos y debates de la Asamblea. En efecto, hay indicios muy graves acerca de la pretensión del ejecutivo por tomarse la Asamblea y convertirla en un mero apéndice de su voluntad.

Para la consecución de este propósito el gobierno se valió, en primer lugar, del “Acuerdo político sobre la Asamblea Constitucional”, que con los principales partidos suscribió el de 2 de agosto de 1990 y en el que se definía el temario que se debía discutir a lo largo del proceso constituyente. Ese, que fue el acuerdo que sirvió de base para la expedición del Decreto 1926 de 1990, no incorporaba a ningún miembro de la sociedad civil, ni siquiera a los estudiantes que habían sido promotores importantes del proceso. Por esa razón fue denunciado por sectores políticos y sociales como altamente excluyente. Afortunadamente, como se vio, la Corte Suprema consideró que el tipo de limitaciones que establecía el Decreto eran contrarias al ordenamiento jurídico y lo declaró inexecutable en esa parte.

Pero el Gobierno se valió de otras estrategias de alta política que le permitieron controlar las fuerzas presentes en la Asamblea, de manera que hay quienes piensan, a manera de ejemplo de lo que se viene diciendo, que el M-19:

108 Lleras de la Fuente. Óp. cit. pp. 22-23.

[...] no logró posicionarse como una fuerza política alternativa capaz de dirigir el proceso de una manera mucho más abierta y democrática, y por el contrario terminó dándole el juego al proceso en el modo y la manera como el ejecutivo lo requirió; esto se expresa claramente en sus participaciones en estos pactos políticos, en el apoyo que dio al gobierno en el escenario de la ANC, y en su participación en el acuerdo de la Casa de Nariño de junio de 1991, acuerdo en el que se negoció parte del articulado y las disposiciones transitorias que quedarían consagradas en la carta. De igual modo, es importante destacar que el M-19, pocos días después de adherirse al pacto del 2 de agosto, recibe el Ministerio de Salud.¹⁰⁹

Pero por otra parte, la alta incidencia gubernamental se presume porque el ejecutivo también presentó un proyecto de Constitución que constaba de 260 artículos y respecto del cual existe la idea muy difundida de que resultó determinante a lo largo de los debates de la Asamblea. A tal punto este concepto está propagado, que Manuel José Cepeda, quien se desempeñaba como asesor de ese gobierno en asuntos constitucionales, sostiene un poco temerariamente que esa iniciativa acabó siendo acogida en un 85% por los delegatarios de la Asamblea, con lo cual da a entender que la Asamblea terminó siendo cooptada por el Gobierno: *“Desde sus orígenes, el Presidente César Gaviria fue el gran líder de este proceso verdaderamente revolucionario”*.¹¹⁰ Y más adelante señala que:

No se puede pasar por alto el papel clave que jugó el Gobierno a lo largo de todo este proceso. El Gobierno prácticamente determinó la agenda a seguir con el proyecto de reforma que presentó. Promovió directamente los temas nuevos que se incluirían en la reforma y señaló las pautas filosóficas del cambio, para desarrollar el mandato del pueblo de fortalecer la democracia participativa. Gracias a la excelente labor del Ministro de Gobierno, Humberto de la Calle, el gobierno fue árbitro permanente y gestor de acuerdos. Al final del proceso, la gran conclusión es que el Gobierno fue ganando confianza en una asamblea celosa de su autonomía y su soberanía. Y aunque no tenía voto, la nueva Constitución coincide en más de un 85% con el proyecto del Presidente Gaviria.¹¹¹

Pero una afirmación como la anterior, tiene que ser o absolutamente ingenua o absolutamente mal intencionada. Y es que no deja de ser muy significativo que quien se desempeñaba como el principal asesor del Presidente en materia constitucional, haga una aseveración de semejante alcance, pues ello significa asumir que la Asamblea fue cooptada por el Gobierno y que, al menos eso es lo que se insinúa, la paternidad intelectual de nuestra actual Constitución le corresponde al propio Manuel José Cepeda.

109 Jiménez Martín. Óp. cit. p. 143, nota 35.

110 Cepeda Espinosa. Óp. cit. p. 335.

111 Ibídem. p. 353.

En esta misma tónica, el expresidente César Gaviria, cuando hace alusión al papel que jugó el entonces Ministro de Gobierno Humberto de la Calle en el proceso constituyente, afirma que: “[...] fue el principal redactor del proyecto que como presidente propuse a la Asamblea, en torno de cuyas ideas finalmente giraron las deliberaciones de la Asamblea Constitucional”.¹¹² Y el mismo De la Calle no tiene empacho en afirmar que:

Al cabo de las deliberaciones, es claro que la mayoría de las innovaciones de la Constitución hacía parte del proyecto del gobierno. Mejoradas algunas, echadas a perder otras [...], pero la agenda de la nueva Constitución se separó muy poco de las materias que había propuesto el gobierno, aunque en algunos casos también es justo reconocer que hubo coincidencia con los proyectos de algunas organizaciones políticas. También hay que aceptar que en no pocas ocasiones la Constituyente fue mucho más lejos que lo propuesto por el Gobierno.¹¹³

Frente a esta pretensión del gobierno de la época, hay que decir que el enfoque de los constituyentes es diametralmente opuesto. El más contundente de ellos es Augusto Ramírez Ocampo, quien afirma: “Quiero liberar al presidente Gaviria de la acusación que se la ha hecho de ser el padre putativo de la Constitución que se aprobó, o por lo menos, quitarle la paternidad responsable”. Y en el mismo sentido, la visión de Fabio Villa Rodríguez difiere sustancialmente de la que han construido los miembros del gobierno de entonces:

La Constitución no es el resultado de la propuesta de ningún sector en particular, ella es el producto de una gran concertación, de un gran acuerdo. En ella no hay un punto de vista impuesto. Entonces hay cosas que corresponden a lo que presentamos nosotros [el M-19], y hay cosas que no dicen nada de lo que nosotros propusimos y son totalmente contrarias a nuestra postura política, ideológica y de Estado.

Una opinión similar es la Mariano Ospina Hernández, quien afirma que:

El gobierno llevaba sus propias visiones y líneas de acción, con un magnífico vocero que fue el ministro De la Calle, quien tuvo unas actuaciones muy distinguidas porque es un hombre muy capaz, pero que no logró imponer sus puntos de vista porque había una gran variedad de intereses y de propósitos entre los miembros de la Constituyente.

De la misma forma, la percepción que de los hechos tiene el exconstituyente Gustavo Zafra Roldán, lleva a una lectura que salvaguarda integralmente el carácter plural de la Constitución:

112 Gaviria Trujillo. Óp. cit. p. 11.

113 De la Calle. Óp. cit. p. 127.

Mucho más de lo que se ha historiado en los documentos que se han publicado sobre la Constituyente, donde se hace aparecer más como el proyecto Gaviria, que no fue acogido en muchas de sus grandes líneas, el trabajo, sinceramente, se hizo en las comisiones, en donde los grupos minoritarios de la Asamblea tuvieron un enorme poder porque el 80% de la Constitución actual, o por lo menos la que se redactó en el 91, es fruto del primer debate en la plenaria y, ese primer debate en la plenaria recogió básicamente los trabajos de las cinco comisiones. Entonces, lo que los anglosajones llaman el *decision making process* de la Constituyente, en un 60 o 70% se trabajó en las comisiones, y allí los grupos minoritarios tuvieron un enorme poder, dado que la UP, el movimiento cristiano, los conservadores independientes y los indígenas, todos quedaron con representación en la presidencia y vicepresidencia de las comisiones.

Queda claro, entonces, que la Constituyente logró mantener su independencia frente al gobierno. Y ese es un aspecto que es imperioso resaltar, pues es evidente que éste tenía la clara intención de orientar y dirigir el desarrollo de los debates, tal como se constata a partir de lo que afirma el exconstituyente Luis Guillermo Nieto Roa:

En el proyecto de reglamento del gobierno cada tema sería defendido por el ministro respectivo. En nuestro proyecto, no había sino un vocero, el ministro de gobierno. Ningún otro. Los ministros, para poder asistir a la Asamblea, tenían que ser invitados por ella, ellos no tenían derecho a ir, mientras que en el proyecto del gobierno cada ministro iba por iniciativa propia, tal como si estuviéramos en el Congreso y cada ministro presentaba sus proyectos. En el reglamento que aprobó la Asamblea, que fue el de Salvación Nacional, el gobierno no tenía sino un solo vocero y no podía presentar sino su proyecto inicial y nada más.

Es más, las suspicacias del Movimiento de Salvación Nacional en relación con la participación gubernamental eran tan altas, que en su proyecto de reglamento consideraba que el Presidente de la República no debía instalar ni clausurar las sesiones de la Asamblea. Finalmente esa idea no se acogió y ya conocemos todo el efecto mediático que eso significó y la coadyuvancia que tuvo en la pretensión del gobierno de apropiarse de los logros de la Asamblea.

5.4 Ausencia de límites temáticos

La ausencia de límites temáticos que encausaron los trabajos de la Asamblea fue una realidad a la que se llegó a partir de la Sentencia de la Corte Suprema de Justicia que declaró inconstitucional la parte del Decreto 1926 de 1990 que los establecía; lo cual, a la postre, fue un problema que afectó el normal desarrollo de los debates. Como se vio, el Decreto 1926 fue aquél con el que se formalizó la convocatoria de

elecciones para integrar la Constituyente y contenía, entre otros aspectos, un listado de temas y materias que debían ser abordados en el curso de la misma. Pero en su momento la Corte Suprema consideró, con una argumentación demasiado pobre para la dimensión de lo que estaba decidiendo, que:

El Decreto sub examine contiene limitaciones adicionales a las que se impuso el propio constituyente primario, contenidas en los acuerdos de las fuerzas políticas del 2 y 23 de agosto [pero] por cuanto la Asamblea Nacional Constitucional que será conformada por el pueblo como Constituyente Primario en las elecciones que se convocan para el próximo 9 de diciembre no puede ser limitada en su competencia como lo señala el Decreto 1926 de 1990, la Corte procederá a declarar como inexecutable todas aquellas limitaciones que en la parte motiva y en la parte resolutive implican restricción al ejercicio pleno de su soberanía.¹¹⁴

Por una parte, esa decisión judicial fue la manera como se abrió la compuerta del torrente constituyente que desembocó en el elevado número de iniciativas que fueron radicadas para su discusión; pero por otro lado, ese fallo despejó el camino para lo que después se produjo: la mutación de lo que hasta entonces era una Asamblea constitucional con facultades simplemente reformativas limitadas, hacia una Asamblea Constituyente prácticamente soberana y con capacidad para sustituir la Constitución entonces vigente, como en efecto lo hizo. A este respecto, el exdelegatario Lleras de la Fuente es de la idea de que:

El constituyente primario sí hubiese podido limitar la reforma a determinados temas, si así lo expresaba en el tarjetón, pero nadie se detuvo a meditar sobre esta posibilidad [...] No hay órgano competente para declarar 'inconstitucional' un acto de una asamblea constituyente, en la medida en que no haya ella desbordado el mandato del pueblo. Y la verdad es que éste era tan general, que no hubiese sido fácil contrariarlo. Es así como una monarquía constitucional hereditaria, un régimen parlamentario, un congreso unicameral, o la pena de muerte –para citar sólo unos pocos ejemplos– hubiese sido perfectamente aceptable desde el punto de vista jurídico.¹¹⁵

Y seguidamente agrega los inconvenientes que este hecho pudo tener para el normal desarrollo de la Asamblea:

En efecto un temario preestablecido tal vez hubiese podido ser desarrollado ordenadamente en cinco meses, pero nunca uno abierto a la fantasía, el afán de figuración, al ansia inmoderada de cambio, a esa orgía constitucional que habríamos de presenciar durante el segundo debate [...] La Constitución de

114 Sentencia Corte Suprema de Justicia N° 138 de octubre 9 de 1990.

115 Lleras de la Fuente. Óp. cit. p. 15.

1886 se redactó por un reducido y homogéneo número de delegatarios (18) durante 8 meses, bajo la dirección de los señores Núñez, Caro y Samper y con fundamento en unas bases claras y precisas que habían sido previamente aprobadas; la de 1991 se redactó por 74 constituyentes de la más variadas características, orígenes, ideologías y culturas, durante cuatro meses; sin dirección y teniendo que tener en consideración ciento treinta y un (131) proyectos de reforma constitucional (uno del Gobierno y 130 de los miembros de la Asamblea), 50 o más propuestas de gremios, sindicatos, universidades, y asociaciones de toda índole y variedad y doscientas cincuenta mil (250.000) conclusiones de las mesas de trabajo que el Gobierno había promovido en todo el país.¹¹⁶

5.5 El problema del Reglamento

Esta, que parece una cuestión baladí, resultó a la larga ser una dificultad muy significativa. La problemática tuvo su origen en el hecho de que en medio de la precipitud con la que se desarrolló todo ese proceso, parece que nadie hubiera previsto que la Constituyente necesitaba una carta de navegación que le permitiera ordenar su funcionamiento y garantizar el normal desarrollo de los debates. Y es de nuevo el exconstituyente Lleras de la Fuente el que ilustra los alcances y dimensiones de esta complicación:

El Gobierno, después del 9 de diciembre, sometió a consideración de los partidos y grupos políticos un proyecto extenso de reglamento para el funcionamiento de la Asamblea, cuya particularidad residiría en permitir al presidente de la República, a todos los ministros y a otros funcionarios de la rama ejecutiva, participar en las deliberaciones; se había planificado, presumimos, que el proyecto de reforma constitucional que presentaría el presidente sería el documento de discusión y, por tanto, todos los funcionarios públicos deberían poder participar activamente. Discrepamos muchos de tal criterio y, en el entendido de que no aceptaríamos el Reglamento sometido a nuestra consideración, se conformó una Comisión de Compromisarios que preparó otro proyecto, que fue el que se presentó a consideración de los constituyentes el 5 de febrero, dando piadoso entierro al oficial [...] pienso que el que aprobamos estuvo plagado de fallas y vacíos pero era mejor que el del Gobierno [...] aprobado el Reglamento, se abría un paréntesis de un mes (hasta el 7 de marzo) para que se presentaran y repartieran los proyectos, plazo inevitable que redujo el tiempo real de trabajo a menos de cuatro meses.¹¹⁷

Es claro pues que desde antes de ser instalada la Asamblea, ella ya enfrentaba un serio tropiezo como la inexistencia de una reglamentación funcional clara,

116 *Ibidem.* p. 21.

117 Lleras de la Fuente. *Óp. cit.* p. 21.

de una bitácora de trabajo que permitiera optimizar el escaso tiempo de que se disponía, lo cual se agravaba con la notoria pretensión del Gobierno de querer orientar el sentido de los debates. Por lo tanto, no resulta difícil avizorar cuál iba a ser el destino del proceso constituyente una vez se iniciara la etapa de discusión y aprobación, en el marco de la cual, y bajo esas circunstancias “*lo primero que se sacrificó fue la elegancia iuris*” como bien afirma el exconstituyente Yepes Arcila. De tal forma que, y según lo dejó testimoniado el expresidente Misael Pastrana en la etapa de debates: “[...] se procedió a discutir cláusulas casi al azar, sin precisar el ordenamiento jurídico ni conocerse de antemano hacia dónde se iba. Quizás por ello en muchos casos se llegó a otra parte”.¹¹⁸ Y agrega:

Cada Comisión trabajó sin el menor conocimiento de lo que sucedía en otra, ni siquiera se editó el boletín diario propio de todo cuerpo colegiado indicador de ello, y de ahí, que se repetían en unas y otras, estudios y conclusiones, y no pocas veces –caso del aborto– lo que se negaba en una se acogía en la otra. Y cuando llegaba a la plenaria era un popurrí de normas de clarificación y coordinación difícil, aun en el lenguaje.¹¹⁹

Esta visión tan pesimista resulta coincidente con la del delegatario Alberto Zalamea Costa, que vertió la siguiente apreciación en su diario: “*Diluvio de originalidades amenaza el horizonte constitucional. Volcán de lugares comunes. Todo el mundo habla sobre cosas sin haber pensado antes en ellas*”.¹²⁰ Y más adelante afirma que: “*Se vota en grandes bloques de 5, 10, 15 artículos. La Asamblea se resigna al pupitrazo. El segundo debate desaparece*”.¹²¹

Finalmente, más inquietante resulta la opinión del constituyente Lleras de la Fuente, quien, como ya se vio, sostiene que “*Hubo segunda votación, pero no segundo debate*”, realidad a la que se llegó gracias a que la precipitud llevó a que se:

[...] acelerara indebidamente la iniciación del segundo debate y a que se aceptara un sistema, hábilmente propuesto por Antonio Navarro, en virtud del cual no se votó el proyecto de la Comisión Codificadora tal como lo preveía el Reglamento, sino que a través de un inteligente sistema de ‘impugnaciones’ logró el M-19 que se votaran y aprobaran los defectuosos textos del primer debate, entre el entusiasmo bochinchero de la izquierda liberal que pensaba que toda la demagogia debía quedar plasmada en la Constitución.¹²²

118 Pastrana Borrero. Memorial ..., Óp. cit. p. 219.

119 Ibíd.

120 Zalamea Costa, Alberto. *Diario de un constituyente*, Temis, Bogotá, 1992, pp. 90-91.

121 Ibíd. p. 165. Y en su testimonio personal, Zalamea Costa agrega que: “Todo lo que se hizo allí fue a la carrera y sin mayores luces. Es más, se cometieron tantos errores, que uno ya ni se acuerda”.

122 Lleras de la Fuente. Óp. cit. p. 25.

Qué lejos quedaban las palabras de César Gaviria, cuando en su calidad de Presidente de la República y dirigiéndose a la Asamblea, le dijo a los delegatarios que:

El espíritu de equipo y la preocupación por escuchar con atención y respeto los diferentes puntos de vista y por tratar de incorporar suficientes elementos de juicio en este análisis histórico, se verán sin duda, plasmados en una reforma constitucional cuidadosamente elaborada que no será fruto de decisiones precipitadas de última hora, sino de un proceso que será recordado como uno protagonizado por lo mejor de la inteligencia colombiana. Y también como un ejemplo que habrá de guiar en el futuro a los miembros de las corporaciones públicas.¹²³

Pese a todas las dificultades de que se viene dando cuenta, la interesada y por ende complaciente opinión de Manuel José Cepeda es diferente: *“La Asamblea Nacional Constituyente, ANC, funcionó muy bien; y eso también fortaleció su legitimidad”*.¹²⁴

5.6 Inadecuada organización del trabajo interno

En materia de recursos logísticos, la Asamblea no sólo contaba con una moderna y remozada sede (el Centro de Convenciones Gonzalo Jiménez de Quesada), sino que tuvo a su disposición todo el apoyo logístico y técnico que aparentemente se requería. Así es, los constituyentes gozaban de una completa red de computadores conectados con las principales bibliotecas del país, con las más importantes de Europa y con la del Congreso de los Estados Unidos. Los computadores incluían, además, textos completos de las constituciones de 12 países, mientras que en la Biblioteca se hallaban ejemplares de las de otros 48 países. En infraestructura tecnológica se contaba con circuito cerrado de televisión, sistemas de grabación y equipos de comunicación. Mientras que en materia humana, cada delegatario tuvo a su servicio un asesor, un asistente y una secretaria.¹²⁵

Pero, por otra parte, es evidente, y esta es una cuestión nada desdeñable, que la Asamblea Nacional Constituyente no tuvo ningún sistema de organización fundada en la técnica que es propia del trabajo en bancadas, tal como se evidencia del siguiente testimonio del exconstituyente Alberto Zalamea Costa:

Se pretendió trabajar en equipo, pero desafortunadamente no se logró. Y no se logró, por lo menos, en el caso mío porque yo muy rápidamente salí del movimiento en sí mismo y asumí una posición independiente sobre la mayoría de los temas que tratamos en esa época [...] Cuando comenzaron

123 Gaviria Trujillo, César. Intervención ante la Asamblea Nacional Constituyente, Bogotá, abril de 1991.

124 Cepeda Espinosa. Óp., cit. p. 350.

125 Estos detalles y otros más de esta índole, en Echeverri de Restrepo, Carmenza y Orejuela Díaz, Libardo. *La Constitución de 1991 ante la crisis de legitimidad institucional*. Universidad Libre, p. 26 y ss.

los debates tuvimos independencia casi todos y cada uno votaba según su propio criterio y su conciencia. Y en ese caso, mis votos fueron siempre, muy independientes.

A tal punto esto fue una notoria realidad, que respecto del grupo más compacto, que era el liberal, en su momento el delegatario Alfonso Palacio Rudas sostuvo que a la Constituyente:

El M-19 llegó en un gran barco, en un yate de segundo orden llegó el Movimiento de Salvación Nacional, en una lancha más pequeña el partido conservador, pero los liberales llegamos cada uno pegado de un tronco, como náufragos, y como náufragos actuamos.

Claro que sobre este particular hay otras miradas opuestas, como la del constituyente Fabio Villa Rodríguez, quien manifiesta que:

En general las bancadas en la Constituyente actuábamos con libertad pero con disciplina. En el caso de la AD-M19 la jornada era horrible porque terminábamos las sesiones a las 8 o 9 de la noche, a veces más tarde, incluso a la una de la mañana, y después de todas ellas, sin excepción, había reunión de la bancada en la oficina de Antonio Navarro, que era el copresidente.

Pese a esta opinión, el hecho de que al interior de las bancadas se hubieran presentado varios proyectos integrales de Constitución, muestra a las claras la enorme dispersión que imperó en el seno de ese cuerpo. Tenemos así que el M-19 radicó dos proyectos integrales y 14 parciales, Salvación Nacional presentó tres integrales y 31 parciales, y los delegatarios liberales, que no era bancada, lo hicieron con 8 integrales y 43 parciales.

Y es que a partir de la integración de las principales listas que llegaron a la Asamblea, esta es una realidad que resultaba ineludible, dada la enorme pluralidad ideológica y política que las caracterizaba y que lógicamente hacía muy difícil que cada grupo pudiera tener una visión homogénea. Un buen ejemplo de lo muy dispersos que eran políticamente los delegatarios, la brinda el exconstituyente Fabio Villa Rodríguez, cuando en relación con el M-19 afirma que:

La lista no era de izquierda, ella trató de representar el país nacional. Por eso estaba Francisco Maturana pero también estaba Carlos Ossa Escobar, Álvaro Leiva Durán, María Teresa Garcés Lloreda, María Mercedes Carranza, José María Velasco Guerrero, que representaban distintas vertientes, y por otro lado estaban Rosemberg Pabón, Héctor Pineda Salazar, Otty Patiño, que eran del M-19. Había algunos con una relación muy fuerte con el EPL, como Germán Toro Zuluaga y yo mismo, pero no éramos tampoco guerrilleros del EPL. Fuimos parte de una configuración nacional que trató de hacer Antonio Navarro, que fue el gran ideólogo de nuestra lista, así como

de nuestros aciertos y nuestros errores. Él es el gran responsable de las cosas buenas que hicimos antes y durante la Constituyente, y también de los errores que cometimos.

5.7 ¿Prorrogar el período?

Es muy evidente que la Asamblea carecía de un espacio de tiempo lo suficientemente holgado como el necesario para acometer la ingente labor que ella misma se había impuesto: la elaboración de una nueva Constitución para un país sumido en una compleja y profunda crisis institucional y social. Y pese a que esta era una realidad tan evidente, además los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente se vieron envueltos en una serie de debates farragosos y hasta bizantinos que consumieron tiempo precioso de los insuficientes cinco meses de que disponían.¹²⁶ Me refiero a cuestiones como la aprobación del reglamento de funcionamiento, el carácter soberano de la Asamblea Constituyente o la no enjuiciabilidad de sus actos,¹²⁷ entre otros. Y la opinión pública no fue ajena a esta realidad, de tal suerte que un analista tan agudo como Javier Sanín, en su momento dijo que:

Por el debate sobre la revocatoria –que es disolución– del Congreso, se están perdiendo de vista los grandes propósitos constitucionales [...] Es tanta la preocupación por saber si habrá elecciones, cuándo, cómo y con quién, que la labor de las comisiones y la presentación en plenarias se ha evaporado.¹²⁸

Por otra parte, resulta muy evidente que en medio de las incidencias como las que se vienen describiendo en este texto, era imposible, o por lo menos resultaba muy difícil, que la Asamblea estuviera en condiciones de culminar exitosamente una norma con las características tan específicas y solemnes como las que deben identificar a un texto constitucional. Para ilustrar esta idea, baste recordar que dos constituciones que para nuestra tradición resultan paradigmáticas, la italiana de 1948 y la española de 1978, ambas fueron expedidas después de año y medio de debates constituyentes, en el marco de los cuales, las discusiones habían estado mediadas por sendos anteproyectos de Constitución que habían sido paciente y cuidadosamente elaborados por comisiones especialmente encargadas para tal

126 Por no hablar de los temas anodinos, como aquel que permitió cambiar el nombre de la capital de la República: “Proponen volver al nombre de Santa Fe de Bogotá ¡No solo una cursilería: un despropósito!”, Zalamea Costa. Óp. cit., p. 117. En ese despropósito, sin embargo, se incurrió, tal como quedó consignado en el inciso 1 del art. 322 de la Constitución, ya felizmente reformado por mandato del Acto Legislativo N° 1 de 2000 que le devolvió el nombre original.

127 Así se determinó mediante el Acto Constituyente N° 1 de 1991, que en su art. 2° disponía: “Los actos que sancione y promulgue la Asamblea Nacional Constituyente no están sujetos a control jurisdiccional alguno”.

128 Óp. cit. p. 68.

efecto y que eran representativas de la composición política de los cuerpos constituyentes de los que hacían parte. Fueron la llamada Comisión de los 75 en el caso italiano y la Comisión de Ponencia en el proceso español.¹²⁹

Pese a lo evidente que era la escasez de tiempo, los delegatarios, que previamente habían tomado decisiones tan trascendentales como la revocatoria del Congreso o la conversión de la Asamblea Constitucional en una Asamblea Constituyente, esta vez, so pretexto de acatar la voluntad del pueblo soberano, fueron incapaces de adoptar una medida del alcance de la que se necesitaba: prorrogar el período de labores de la Asamblea por el espacio que hiciese falta.

Ante la certeza de que no era suficiente el tiempo que se les dio para semejante tarea, vale la pena preguntar ¿por qué no se pensó en prolongar ese período? ¿Por qué, pudiéndolo hacer, no lo hicieron? Estas preguntas adquieren mayor relevancia cuando se sabe que una propuesta de esa naturaleza se ventiló en el seno de la corporación, tal como lo relata Jaime Castro Castro:

Propuse que extendiéramos el período del 4 de julio, siquiera dos semanas para pulir la redacción y sobre la base de que no íbamos a cambiar textos, sino a redactarlos. Pero entonces me dijeron que la redacción cambiaba el texto. Y eso es verdad, un signo de puntuación cambia bastante un precepto, no hay que engañarse y luego nos iban a decir que la Constitución la hicimos fuera de tiempo.

Hay otra interpretación que sustenta el fracaso de la propuesta de prórroga del período de sesiones, en el fundado temor histórico frente al espíritu leguleyesco de nuestras instituciones y nuestra sociedad, por lo cual se hacía necesario blindar la nueva Constitución contra embates venidos del más puro formalismo jurídico, tal como lo explica De la Calle:

Como sabíamos que los enemigos agazapados de la nueva Constitución, algunos de ellos atrincherados en la Corte Suprema, buscarían cualquier pretexto para anularla, se hizo imperativo que las sesiones terminaran a toda costa en el período previsto.¹³⁰

129 El Congreso constituyente español fue elegido el 15 de junio de 1977 y una vez instalado, designó la Ponencia constitucional que entregó un anteproyecto en enero 5 de 1978 para enmiendas por los diferentes grupos. De estas hubo más de 3100, hecho lo cual en la Ponencia examinaron de nuevo el proyecto y luego lo entregaron a una Comisión, donde fue debatido hasta el 20 de junio de ese año, cuando se envió al Plenario que lo aprobó el 31 de octubre siguiente. Finalmente el texto fue sometido a referéndum popular el 6 de diciembre de 1978 y entró en vigencia el 29 de diciembre. El proceso constituyente de EE.UU. también arroja algunas enseñanzas: la Convención constituyente se instaló el 25 de mayo de 1787 y terminó sus labores el 17 de septiembre siguiente, cuando se inició el proceso de ratificaciones por parte de los estados federados y que concluyó con la referendación de la Constitución por Rhode Island el 29 de mayo de 1790. En Italia la Asamblea Constituyente comenzó sus labores el 25 de junio de 1946, el texto final fue aprobado el 22 de diciembre de 1947, promulgado el 27 de diciembre siguiente y entró en vigencia el 1 de enero de 1948.

130 De la Calle. Óp. cit. p. 224.

Aunque este argumento de De la Calle resulta un tanto exótico si tenemos en cuenta que, como se acaba de decir, una de las primeras decisiones que tomó la Asamblea Constituyente fue precisamente asegurarse su carácter soberano mediante la aprobación de un acto constituyente de vigencia inmediata según el cual sus actos no eran enjuiciables.

Por otro lado, el testimonio del exconstituyente Horacio Serpa parece recoger la que se puede considerar la opinión generalizada de los delegatarios:

Si bien acogimos que la Constituyente era soberana y funcionaba autónomamente nosotros pensamos que sí tenía algunos límites y que uno de esos límites era la forma como se había convocado la Asamblea. El pueblo, cuando votó, lo hizo por una Constituyente de cinco meses. Entonces, ahí había una expresión electoral, una expresión popular, que había que respetar. Personalmente me opuse a que fueran más de los cinco meses, porque sentía que estábamos abusando del poder que nos habían dado los electores.

Esta opinión de Horacio Serpa Uribe es más o menos coincidente con la de Fabio Villa, aunque este tiene una apreciación más enfática al respecto:

Prolongar sí se contempló y no se aprobó. Eso hubiera sido un gran error porque si algo tenía la Asamblea era legitimidad, la que le daban los estudiantes, la que le daba el entorno político, la que le daba su composición, la que le daba el espíritu de concertación y de acuerdo, pero también la legitimidad que le daba ser una Constituyente que es clara en sus competencias y que no trata de desbordarlas ni en el tiempo, ni en los temas, ni en lo que quiere hacer. Por eso no hubo órdenes del gobierno en la Constituyente, por eso no se desmontó al presidente de la República, ni se desmontaron tribunales. Se disolvió el Congreso, pero por razones institucionales, para evitar una competencia de poderes en el mismo terreno. Haber continuado después de la fecha que nos fijó el pueblo hubiera sido un error.

En este mismo orden de ideas, el exconstituyente Álvaro Echeverri Uruburu tiene una explicación diferente, pero no menos interesante:

En un momento determinado el poder omnipotente de la Constituyente terminó volviéndose contra ella, porque la Asamblea pensó que podía estar abusando de ese poder omnipotente y se atemorizó. Entonces, un reato moral actuó para impedir que prolongáramos por un tiempo más las sesiones de la Constituyente. Eso también llevó a que hiciéramos cierto tipo de concesiones, que a la postre fueron equivocadas, porque veníamos de destituir, por decirlo de alguna forma, a los magistrados de la Sala Constitucional de la Corte Suprema, creando la Corte Constitucional, habíamos destituido al Tribunal Disciplinario al crear el Consejo Superior de la Judicatura. Ya no

parecíamos una asamblea constituyente, sino una asamblea destituyente, entonces nos limitó un poco ese temor de estar abusando del poder, de estar revocando los períodos de los funcionarios.

El exconstituyente Luis Guillermo Nieto Roa también aporta su propia lectura y también una perspectiva diferente:

Había intereses encontrados. Uno era el gobierno, que tenía el interés de no permitir la extensión de la Asamblea por un motivo: le tenía mucho miedo, porque una vez ella incursionó en la revocatoria de poderes, el gobierno se sintió temeroso porque pensaba que después de que revocaran el legislativo, iban por el ejecutivo. Incluso el libro de Mauricio Vargas, 'Memoria de un Revolcón', dice textualmente que 'había una situación de tensión en Palacio, porque se quería proponer la revocatoria del mandato presidencial, para hacer una elección, tanto de congreso nuevo, como de presidente nuevo'. Ese temor del gobierno, lógicamente lo llevaba a buscar que la Asamblea se terminara lo más pronto posible. Pensaban que cualquier extensión no era un mayor tiempo para analizar a fondo los temas, sino un mayor tiempo para tomar esa clase de decisiones.

Así pues, ninguna de las iniciativas que buscaba prolongar las sesiones obtuvo beneplácito y los delegatarios, para la culminación de sus labores, se acogieron al término perentorio y definitivamente insuficiente que había sido fijado en el acto de convocatoria.¹³¹ Esta decisión condujo a que para el día 4 de julio de 1991, fecha prevista para la promulgación solemne de la Constitución, no existiera un texto claramente codificado y armónicamente articulado. Curiosamente alguien que hizo parte de la Asamblea Constituyente, antes de tener siquiera la posibilidad de serlo, avizoró la que iba a ser esta enorme dificultad cuando dijo que: *"La rapidez en el proceso constituyente no debe ser necesariamente la característica de la nueva reforma. Ella puede conducir a la improvisación, a la irreflexión, a la falta de madurez en la decisión"*.¹³²

La solución que en últimas adoptó la Constituyente, en todo caso, y vista a la luz de la historia, resulta bastante discutible, porque los delegatarios, so pretexto de respetar un mandato, el del pueblo mismo, que habían violado varias veces (v.g. declarando soberana la Asamblea, revocando el Congreso) se abstuvieron de ampliar el plazo y perdieron así la oportunidad de entre-

131 Hay constituyentes que en su momento afirmaron que era procedente y necesario extender la vigencia de la Asamblea, máxime cuando en este sentido existen referentes en el derecho comparado. Así, el órgano constituyente que expidió la Constitución italiana de 1948 prorrogó por 10 meses el período de sesiones, cuando el acto de convocatoria sólo preveía 8 meses. Es decir, lo incrementaron en más de un 100%. Pizzorusso, Alessandro. *Lecciones de derecho constitucional*, T. I, CEC, Madrid, 1984, p. 91.

132 Pérez González, Jesús. "La constituyente, el cambio político y la paz", en Revista Javeriana N° 564, Bogotá, mayo de 1990, p. 268.

garle al país un texto constitucional mucho más depurado y eficiente del que finalmente aprobaron.

Claro que esta premisa –lo limitado del plazo– no es necesariamente compartida por los constituyentes. Así por ejemplo, Gustavo Zafra Roldán cree que:

El tiempo estuvo bien, y que lo que faltó fue un poco más de gerencia y de organización de esos cinco meses en los que trabajó la Constituyente. Entre otras cosas, porque lo que nadie cuenta es que los constituyentes empezamos a trabajar en los proyectos preparatorios de reglamento un mes antes. Entonces, los tiempos reales fueron más bien seis meses, porque los partidos políticos hicieron unos contactos un mes antes de empezar formalmente la Asamblea, y eso hay que contarlos positivamente. Por ejemplo, ponernos de acuerdo tan rápidamente en el reglamento interno de funcionamiento, me parece que fue un punto a favor. Segundo, ayudó mucho que todos los sectores políticos quedaron con poder real en la Constituyente a través de las comisiones. También contó favorablemente la presidencia tripartita, porque las tres fuerzas dominantes tenían que ponerse de acuerdo en el proceso de toma de decisión. Hubo problemas en los últimos días, anécdotas. Todos sabemos que la comisión codificadora resolvió llevarse el computador y se le desconfiguró, como le puede pasar a cualquier estudiante y hubo que rescatar el texto para poder hacer el segundo debate en plenaria, pero como los textos existían en documentos escritos, entonces la Asamblea pudo trabajar con ellos, no necesariamente con los del computador.

Se critica que es la única constituyente con fe de erratas, que los textos no tienen la pureza de lenguaje –no obstante el control que hizo el Instituto Caro y Cuervo– de la Constitución de 1886. Pero es que la del 86 concordaba con el diccionario de la lengua pero no concordaba con la sociedad colombiana. Esta puede que no concuerde exactamente con el diccionario de la lengua, pero creo que concuerda mucho más con las grandes líneas del querer de la sociedad colombiana, que es una democracia de participación, controles entre los poderes, vigencia real de la igualdad, tutela como mecanismo de protección de derechos. Me parece que esta Constitución está más en el alma de cada ciudadano colombiano. Definitivamente hay problemas de interpretación, pero para esos son los jueces y para eso es el poder del Congreso a través de la ley, para ponerle carne y hueso a las disposiciones constitucionales.

5.8 ¿Asamblea Constitucional o Constituyente? Crónica de una metamorfosis

Esta, a pesar de ser una de las cuestiones más complejas a lo largo de todo el proceso constituyente, paradójicamente no ha merecido mayor atención por parte de quienes se ocupan de esta parte de la historia de nuestras instituciones.

El asunto se hace más inquietante en la medida que está referido a la determinación de la naturaleza jurídica de ese cuerpo, en orden a saber si se trataba de un órgano Constitucional con facultades meramente reformatorias o de un cuerpo Constituyente, habilitado para sustituir el orden jurídico-político imperante. El punto adquiere relevancia cuando se tiene en cuenta que el acto jurídico mediante el cual se aprobó la convocatoria de ese cuerpo, textualmente decía que se citaba una asamblea constitucional para que reformara la Constitución entonces vigente, la de 1886. Es más, en el acto de elección mismo, el voto que se depositaba decía lo siguiente: “*Sí convoco una asamblea constitucional [...]*”.

Sin embargo, a pesar de la claridad y contundencia de esos dos mandatos populares, y aduciendo, entre otras razones que la Corte Suprema de Justicia había eliminado los límites referidos al temario que el gobierno le había impuesto en el decreto de convocatoria, la Asamblea decidió, ella misma, que era soberana. Una buena explicación de la manera como se vivió esta metamorfosis al interior de ese órgano la tiene el exconstituyente Carlos Lleras de la Fuente, que al efecto afirma que:

Nosotros éramos un cuerpo Constituyente. Presenté una propuesta que fue aprobada, por la cual se declaró la soberanía absoluta de la Asamblea Nacional Constituyente. Incluso mi texto era más duro de lo que se aprobó y me lo hicieron cambiar, pues él hacía incurrir en causal de mala conducta a los magistrados de la Corte Suprema o del Consejo de Estado que estudiaran cualquier demanda contra lo que se estaba haciendo en la Constituyente, o contra lo que se había hecho, cualquier cosa. De hecho, a nosotros no nos regía nada distinto al reglamento, por lo tanto, hubiéramos podido crear la monarquía hereditaria o el régimen parlamentario, que por cierto lo discutimos internamente en la comisión del poder público.

Otro testimonio, el del exconstituyente Luis Guillermo Nieto, también ayuda a entender el contexto en el que se produjo esta mutación:

Creo que para una buena parte del país, lo que se avecinaba era una Asamblea Constituyente, no una Asamblea Constitucional en el sentido que aquí podemos distinguir: una Asamblea Constitucional únicamente puede reformar la Constitución y una Asamblea Constituyente puede hacer una nueva Constitución. Un amplio sector del país no tenía clara esa división, que es una división que opera desde el punto de vista de la técnica jurídica, pero que no era una división que la gente en general entendiera. Por consiguiente, a partir de la expectativa, no solamente de quienes llegamos a Asamblea sino la del país entero, se formó una Asamblea Constituyente con capacidad para hacer la nueva Constitución. Esa expectativa en un principio no tuvo correspondencia con lo que estaban trabajando el gobierno y los partidos políticos, que sí estaban trabajando en una asamblea constitucional a un

punto tal, que en el Decreto de convocatoria se fijó un temario y en general unos límites. Ese Decreto, que fue producto de un consenso entre el gobierno y los partidos políticos, demuestra que ellos estaban pensando en una Asamblea Constitucional, pero la mayoría del país estaba pensando en una Asamblea Constituyente. Por eso, cuando el Decreto llegó a la Corte Suprema de Justicia y se hizo el debate sobre si se daba el visto bueno o no a esa convocatoria, uno de los temas sustanciales que se discutió, es si sería una Asamblea Constitucional limitada únicamente a reformar algunos puntos de la Carta, o era una Asamblea Constituyente sin limitaciones de ninguna especie. Y aunque la voluntad del gobierno era hacer una Asamblea Constitucional, la Corte interpretó que la voluntad y la necesidad del país era no limitar el debate a unos puntos, sino dejarlo totalmente abierto. Por eso la Corte aprobó el decreto de convocatoria, pero eliminó todo lo que le daba la característica de Asamblea Constitucional para volverla una Constituyente.

5.9 La redacción de la Constitución

Hay otra serie de eventos, también aparentemente baladíes, pero que más allá del mero valor anecdótico que hoy revisten, se hace necesario esclarecer por lo determinantes que han venido a ser en el destino de la Constitución. Me refiero a todo lo concerniente al proceso de debate y discusión de los textos, etapa que sufrió grandes traumatismos en razón de lo que podríamos denominar una variada gama de infortunadas circunstancias.

En primer lugar, era evidente la falta de preparación de muchos de los constituyentes en los temas básicos que hacen parte del contenido de una Constitución. Y si bien se puede afirmar que el ejercicio del poder constituyente es el umbral entre el derecho y la política, tampoco es menos cierto que el desempeño en esta clase de menesteres requiere unos mínimos niveles de cualificación. Por eso, no obstante que en el seno de la Asamblea había una amplia representación de abogados que alcanzaba al 54% del total de los integrantes,¹³³ eran muy escasos los constitucionalistas, y prácticamente inexistentes los formados en ciencia política. Por otra parte, la sobreabundancia de propuestas e iniciativas de todo orden hizo muy difícil que hubiese armonía y concierto a lo largo de los debates. Además, como ya se resaltó, era notoria la escasez de tiempo, pues cinco meses eran a todas luces insuficientes para acometer con éxito una labor de esa envergadura. Así mismo, la inexistencia de un reglamento previo impidió que se llevara a cabo un más ordenado desarrollo de los debates. Se presentaron, además, otras circunstancias como la carencia de un sistema de funcionamiento por bancadas, que, entre otras, conspiraron contra el buen desarrollo de la Constituyente. Así pues, si bien es dable aceptar las virtudes del carácter ampliamente participativo del proceso,

133 Para conocer las profesiones de los constituyentes, ver anexo dos.

eso no nos puede hacer perder de vista que los problemas de funcionamiento interno de la Asamblea sí derivaron en unos acontecimientos que llegaron a comprometer gravemente las posibilidades de la Constitución y que de alguna manera todavía hoy siguen proyectando sombras que distorsionan una más pacífica y más ajustada vigencia del texto normativo.

Con la agudeza que lo caracteriza, el exdelegatario Hernando Yepes Arcila nos ofrece su versión sobre la manera como incidieron algunas de estas circunstancias en el desarrollo de los debates:

En el carácter ampliamente pluralista de la Asamblea está su mérito. Lo que diferencia a este proceso constituyente de todos los demás que se han dado en Colombia y lo que lo hace ejemplar frente a muchos en la historia del derecho comparado, es la heterogeneidad de la Asamblea, que permitió identificar y darle expresión política a componentes de la comunidad nacional que hasta entonces eran invisibles. Me refiero particularmente a los indígenas, pero también a las confesiones religiosas minoritarias que irrumpieron como portadores de una conciencia política y que fueron puestos allí en controversia y en relación dinámica con las demás fuerzas del país. La consecuencia de esto es que la Asamblea no fue homogénea cultural ni técnicamente en el proceso de construcción de la Constitución, y esa es una flaqueza que sin duda alguna se refleja en los textos, incluso en la incongruencia de algunos textos entre sí, pero por otro lado, aumenta el nivel de espontaneidad y de representatividad. Además, no se olvide, la sociedad colombiana no es una sociedad de filósofos del derecho, ni de constitucionalistas. Los constitucionalistas siguen siendo raras aves en nuestro medio. La verdad es que esa, dijéramos así, ignorancia del derecho constitucional, entendida en el ámbito de las teorizaciones y las especulaciones jurídicas, contribuyó a que la Constitución tuviera también cierta frescura, mucho parecido con la realidad nacional. Hay normas que a mí personalmente me escandalizaron, me producían una profunda repugnancia porque las miraba desde el ángulo de profesor universitario. Había en este sentido un contraste muy violento entre la maravilla del lenguaje y la precisión de conceptos de la Constitución de 1886, que al fin y al cabo fue redactada por el más alto exponente de nuestra república de gramáticos. Esas frases lapidarias, esas frases bronceadas de esa Constitución uno las ve desaparecer bajo la expresión torpe, en algunos casos, de un sentimiento jurídico primario. Y eso, por un lado hace visibles las mayores dificultades hermenéuticas de un texto redactado así, que no tiene el rigor suficiente, pero también tiene un mayor valor como expresión auténtica y directa de una comunidad.

Como es natural en todo cuerpo colegiado que tiene como labor aprobar normas, la Asamblea Constituyente también fue sometida a presiones externas. Así lo hace saber Carlos Lleras de la Fuente, quien afirma que:

En ocasiones nos veíamos constreñidos a evadir el lobby muy fuerte que había en el vestíbulo del Centro de Convenciones por parte de los empleados de las licorerías, las loterías, los notarios, los de Inravisión y los gobernadores, una cosa verdaderamente espantosa. Uno pensaba tres veces si iba o no al baño, porque era necesario salir al vestíbulo, donde había 200 lobistas tratando de que no se aprobara una cosa o la otra. Era realmente muy desesperante.

Sobre este mismo fenómeno, una visión similar, pero más positiva, es la de la exconstituyente María Teresa Garcés Lloreda, quien sostiene que:

Me pareció que hubo mucha presión, pero la que sentí me pareció totalmente legítima. Por ejemplo, UNICEF hacía llegar todo tipo de cartas con datos sobre la niñez, la Conferencia Episcopal enviaba comunicados contra el aborto, las universidades también. Por eso es que el lobby no es dañino de por sí, porque un congreso o una asamblea deben ser los receptores de las inquietudes de todos.

Pero sí hay un dato que resulta cuando menos inquietante, y es el derivado de la evidencia de que existieron presiones de otro tipo sobre la Asamblea, según se desprende del testimonio de Armando Novoa, que se desempeñó como asesor de ese cuerpo y quien afirma que:

Había unas fuerzas manifiestas en la Constituyente, pero también había unos poderes ocultos o intangibles, por ejemplo, el del narcotráfico, la embajada de Estados Unidos y la guerrilla. Pero los que decidieron intervenir sobre ese proceso de alguna u otra manera, el narcotráfico y la Embajada de Estados Unidos, hicieron un acuerdo tácito, no se sentaron en una mesa, pero hubo un acuerdo tácito y fue el siguiente: adopten ustedes el modelo de justicia de Estados Unidos y nosotros permitimos que no haya extradición. Por eso, y con el acompañamiento norteamericano sobre esa figura en el proceso postconstituyente, se incorporó la Fiscalía y se suprimió la extradición.

Finalmente, el exconstituyente Fabio Villa Rodríguez, apelando al principio de realidad política, presenta una versión muy sugestiva sobre las presiones que se ejercieron a lo largo del proceso:

¿Qué es la Constituyente? Un escenario de concertación enorme, no completo pero enorme, donde muchos sectores del país, legales e ilegales, se sienten representados, tienen la posibilidad de expresarse. Porque no estigmatizo la presencia del narcotráfico, no estigmatizo la presencia de las autodefensas, creo que la presencia no legal, no jurídica, no legítima –pero presencia al fin y al cabo– les daba la oportunidad de estar de alguna manera dentro del gran acuerdo. Claro, intervienen como intervienen siempre los ilegales, de manera ilegal, de manera indebida. Lo ideal es que lo

hicieran de manera pública, a través de proceso electoral abierto. Pero no lo hicieron así y sí tuvieron que ver en grandes decisiones. Los narcos con la extradición, las autodefensas en decisiones sobre temas agrícolas, etc.

En el proceso de redacción hubo otras dificultades que se presentaron en las postrimerías de la Constituyente, demasiado significativas y que tuvieron origen, en gran medida, en la Comisión de Codificación, en el seno de la cual, según testimonio del exconstituyente Carlos Lleras de la Fuente:

Hubo dos razones de desorden grande. La primera fue que la comisión redactora fue nombrada por la Plenaria en mayo y a pesar de que empezamos a reunirnos todos los días, no logramos que nos dieran personal administrativo suficiente. Yo quería que quedaran filmadas las reuniones de esta Comisión, pero mandaron un equipo de filmación con un pésimo sonido. Yo tengo un montón de casetes de filmaciones incomprensibles, no se oye nada. En segundo término, cuando la primera plenaria terminó sus labores, conseguí que me prestaran la finca de Yerbabuena, para llevar la Comisión Redactora para allá y evitar las intromisiones y que cualquier constituyente se metiera a opinar cuando no era de la Comisión.

Pues bien, en la hacienda Yerbabuena, la sede del prestigioso Instituto Caro y Cuervo, un reconocido centro de estudios lingüísticos y filológicos, iba a ocurrir uno de los episodios más confusos y determinantes de todo el proceso constituyente. Como se acaba de decir, a ese sitio, con aparente lógica, se trasladó la Comisión Codificadora con la finalidad de compilar, depurar, articular y sistematizar los textos que hasta ese momento habían sido aprobados en primer debate por la Plenaria y que debían ser sometidos a un segundo debate en esa misma instancia. Ahora bien, Carlos Lleras de la Fuente dio la orden expresa de que bajo ninguna circunstancia, el texto que iba resultando de los trabajos de esa Comisión podía circular más allá del seno de la misma. Con la finalidad de cumplir cabalmente con esa instrucción, la persona encargada de ir sistematizando toda la información en los equipos de cómputo decidió encriptarla, para darle así mayor seguridad. Pero tan cautelosa decisión condujo a que en un momento cualquiera, el texto de lo que se había revisado y articulado, desapareciera de forma absoluta e irrecuperable. Misteriosamente, todo el trabajo se esfumó del disco duro del computador y así, y de manera irremediable, se perdió en el ciberespacio el proyecto de Constitución a escasos días de su solemne proclamación, tal como lo deja testimoniado Lleras de la Fuente:

No hubo manera, tocó volver a arrancar del día uno de la creación en adelante. Por lo tanto todas las horas, cientos de horas que gastamos en la Comisión de Codificación antes de irnos para Yerbabuena se perdieron, hubo que volver a arrancar de cero, a redactar de cero.

Ese fue un episodio entre dramático y grotesco que obligó a la Asamblea Constituyente a iniciar un arduo trabajo de reconstrucción del articulado que se había aprobado en los cuatro meses anteriores y quedó así consignado por el exconstituyente Zalamea Costa: “Junio 26.- ¡Pintoresco gran final! Una computadora inteligente se engulle 192 artículos de la Constitución”.¹³⁴ Pero no sólo se perdieron los trabajos y acuerdos alcanzados por la plenaria de la Asamblea en primer debate y por la propia Comisión Codificadora, sino que se evaporó un valioso aporte académico del Instituto Caro y Cuervo, que había creado una comisión de eruditos para realizar la revisión de estilo de cada uno de los artículos que quedaba aprobado por la Comisión Codificadora, y antes de que fueran llevados al archivo digital. Incluso, por causa de esta improvisación, se perdió la que hubiera sido una oportunidad, cuando menos singular, en la medida que:

[...] cuando la Constituyente había comenzado sus deliberaciones, se propuso insistentemente, con el beneplácito y el auspicio del gobierno, que García Márquez tomase a su cargo la revisión final del texto aprobado. Es también lastimoso que las marchas forzadas que se hicieron necesarias al final del período de deliberaciones, para evitar vicios que destruyeran la Constitución, dado el plazo perentorio e inamovible, hubiesen privado al país de esta ayuda.¹³⁵

Las incidencias de este momento, que llegó a ser realmente desesperado, quedan bien recogidas en el testimonio del exconstituyente Augusto Ramírez Ocampo, que fue miembro de la Comisión Codificadora, y según el cual:

Nos opusimos ardorosamente a una de las fórmulas que iba tomando más cuerpo, y que era la de alargar el período de la Asamblea. Considerábamos que la inestabilidad política del país era muy grande, porque nadie sabía cómo iba a quedar la Constitución, y porque para ese trabajo, el Decreto de convocatoria nos había dado ciento cincuenta días de plazo que había que cumplir. Entonces, ofrecí presentar esa tarde un proyecto, porque nuestros colegas de la Asamblea estaban muy preocupados acogiendo unos rumores de que en Yerbabuena estábamos haciendo una nueva Constitución por nuestra cuenta. Así pues, esa misma tarde, después de un almuerzo en el Hotel Tequendama, me comprometí a presentar ponencia para debate del Preámbulo, Título I y Título II con base en los apuntes que había tomado durante la reunión y así se hizo. Mientras tanto, Hernando Yepes estaba reconstruyendo los Títulos III y IV (derechos y garantías), siguió con Nación y Territorio y creo que comenzó con estructura del Estado. Por su parte, nuestros seis compañeros de Comisión reconstruían el resto de la Constitución. Así empezó a fluir la información para el segundo debate. Esa es la razón eficiente de que la

134 Óp. cit. p. 161.

135 De la Calle. Óp. cit. p. 107.

Constitución hubiese quedado muy maltrecha en su forma, en su esbeltez, también en su orden y que adolezca de algunas contradicciones. Me parece que la razón fundamental está ahí. Si se hubiera recuperado ese texto, yo creo que ella habría sido mucho mejor.

Pero no todas las lecturas que se hacen de este episodio son tan indulgentes y benevolentes. Al contrario, hay versiones que apuntan a señalar ciertas responsabilidades personales, y sobre todo, oscuras intenciones y motivaciones en lo que hoy la historia presenta como un hecho absolutamente fortuito e inesperado. Así por ejemplo, a Lleras de la Fuente se le acusa de que estaba redactando en Yerbabuena una Constitución distinta a la que se aprobaba en Plenaria o de que al menos quería sabotear el proceso, a tal punto que el exconstituyente Armando Holguín Sarria hoy sostiene que esa no era “*una comisión codificadora, sino una comisión modificadora*”. De una forma semejante piensa el delegatario Jaime Arias López:

En los últimos momentos de la Constituyente hubo claras intenciones de que no hubiera Constitución. El primer intento de esto fue en la Comisión Codificadora que se reunió en el Instituto Caro y Cuervo, donde extrañamente se habló de la aparición de un virus del computador con la consiguiente desaparición de toda la información, lo cual afortunadamente no fue cierto, porque la información apareció. Esa fue una actitud bravucona de la mayoría de los perdedores de la Constituyente, encabezados por Lleras de la Fuente, a quien por hacerle un homenaje lo designamos en esa Comisión. Otro momento fue cuando se levantaron los textos del segundo debate en plenaria, cuando aparecieron los micos, las frases y las palabras, que no habían sido aprobadas en los debates. Pero eso se superó gracias a la actitud de Jacobo Pérez Escobar, quien muy juiciosamente en cumplimiento de sus labores de Secretario General, se encargó de darle una estructura a lo que podríamos llamar el esqueleto de la Constitución y de elaborar su propia corrección.

Holguín Sarria concluye este valioso testimonio afirmando que:

Pienso que hubo un intento de sabotear el trabajo de la Asamblea Constituyente. Es más, voy a conceder el beneficio de la duda, admitiendo que existió el tal virus del computador, pero todos los constituyentes teníamos los textos que habían sido aprobados en los debates y habría sido absolutamente fácil reconstruir la Constitución a partir de ellos. De pronto no se contó con que en la Asamblea se iba a dar una reacción tan fuerte y tan contundente. Y si llegó a existir la idea de sabotear la Asamblea para que no hubiera Constitución, ella fracasó, y fracasó de entrada porque eso lo que hizo fue precisamente exacerbar los ánimos y que la gente estuviera más atenta y vigilante porque había un compromiso claro para que el 4 de julio hubiera nueva Constitución en Colombia.

Sea cual sea la verdad, lo cierto es que en medio de semejantes contratiempos, que hicieron más notoria la escasez del tiempo de que se disponía, era natural que el acto mismo de promulgación no estuviera ajeno a las adversidades a que estuvo sometido; y aunque los veinticinco años transcurridos desde entonces los hacen ver elementales y hasta anecdóticos, ellos revelan un trasfondo preocupante en relación con la forma como se desarrolló el proceso constituyente de 1991.

5.10 La promulgación de la Constitución. Un alumbramiento en medio de muchas vicisitudes

Desde un punto de vista técnico, la promulgación es uno de los momentos más sencillos, aunque no por ello menos solemne en la vida de una norma jurídica. En este sentido, bien afirma la Real Academia Española que este acto consiste en *“Publicar formalmente una ley u otra disposición de la autoridad, a fin de que sea cumplida y hecha cumplir como obligatoria”*.¹³⁶ Sin embargo, ese trascendental momento, que debió ser uno de los más serenos de todo el proceso constituyente de 1991, ha pasado a la historia como uno de los más complejos y cruciales. Y todo ello se debe a que como afirma el exconstituyente Hernando Yepes Arcila *“El 4 de julio de 1991 lo único que estaba listo era la partitura de Häendel”*. Con esa expresión tan gráfica, se quiere dar cuenta de la manera como llegó a su punto culminante ese proceso histórico que de forma tan accidentada se había llevado a cabo entre el cinco de febrero y el cuatro de julio de 1991. Ese día, en el salón elíptico del Capitolio Nacional debía llevarse a cabo la promulgación solemne de la nueva Constitución de Colombia, el cual era un hecho inédito desde hacía 105 años, desde cuando el 5 de agosto de 1886 el general José María Campo Serrano había sancionado y promulgado la Constitución de 1886.¹³⁷

Pero un acontecimiento de semejante magnitud histórica, como vimos, había estado precedido de una serie de contratiempos y situaciones cuando menos estafalarias, que si bien no afectan la integridad y majestad de la Ley Fundamental, sí muestran a las claras las contradicciones y vicisitudes que hasta el último momento caracterizaron el desarrollo del proceso constituyente y conllevaron la aparición de un texto final, no sólo extemporáneo y demasiado extenso, sino, y sobre todo, con algunas muy notables debilidades formales en su texto.

136 Real Academia Española. *Diccionario de la lengua española*. 22ª Ed.

137 Esta es una cuestión incidental, pero no está de más referir el hecho de que quien sancionó la Constitución de 1886 fue el general José María Campo Serrano, presidente interino, y no Rafael Núñez, presidente titular, quien al efecto había dicho una vez se retiró de la presidencia: “Yo, amigos, hago a ustedes la confidencia de que no volveré a Bogotá, porque me he separado del gobierno precisamente por no poner mi firmal pie de un Código que defrauda justísimas aspiraciones nacionales y en cuyos folios quedan envueltas y amparadas futuras guerras civiles” (Citado por Tulio Enrique Tascón, *Historia del derecho constitucional colombiano*. Litoalfa, Pereira, 2000, p. 176).

La Constitución nació, además, con un grave defecto sustancial en materia democrática, en la medida que ella nunca fue sometida a referendo popular, y si bien el acto de convocatoria no le exigía a la Asamblea acudir a este procedimiento, tampoco nada obstaba para que la Constituyente lo hubiera hecho, tal como en su momento se planteó en el periódico *El Tiempo*:

Muchos de los candidatos a la Constituyente han manifestado su interés en someter a referéndum la nueva Constitución que apruebe la Asamblea. Así lo propusieron desde un principio los estudiantes, quienes reclamaban una Constituyente autónoma pero no soberana. El expresidente Pastrana, cabeza de lista del Partido Social Conservador, ha insistido desde hace rato en este tema. Asimismo, los 27 parlamentarios liberales coordinados por el Instituto de Estudios Liberales firmaron una declaración en agosto donde se pedía explícitamente tal procedimiento [...] Pues bien: la simple lógica señala que el acto más importante que cualquier grupo de voceros del pueblo pueda realizar en este siglo, es decir, la elaboración de una nueva Constitución Nacional, tendría que ser —dentro del espíritu de una democracia participativa— lo primero en someterse a ratificación del voto popular. Los más interesados deberían ser los propios constituyentes, pues querrían demostrar que han respondido a los anhelos de sus electores. Lo contrario le restaría legitimidad a todo el proceso, ya que podría ser interpretado como temor a no poder cumplir, a no poder satisfacer el mandato para el cual fueron elegidos [...] Hay otro tipo de razones, no menos importantes, para defender la tesis del referéndum. No son pocos los que han planteado la inquietud sobre lo que pasaría si es baja la votación para la Constituyente. Por ejemplo, si la votación resulta inferior a la última votación para el Congreso de la República. De ahí que algunos eminentes constitucionalistas hayan propuesto, con cierta razón, un mínimo de votantes para que la Asamblea sea efectivamente aprobada, tesis que no encontró eco en su momento. Ciertamente resultaría no solo paradójico sino peligroso que la legitimidad de la Constituyente fuese puesta en tela de juicio por no obtener un respaldo suficiente en las urnas. Todo esto puede aclararse si lo que decidan los constituyentes es sometido a referendación popular por la vía del referéndum. Algo parecido hizo Núñez con su Constitución. Y no le fue nada mal.¹³⁸

Pero esa iniciativa nunca encontró eco en ninguno de los actores y menos en el gobierno, que en este tipo de consensos resultaba fundamental, tal como lo testimonia *De la Calle*:

Una vez todos se marcharon, me quedé para recoger la impresión de Gaviaria y escuchar sus instrucciones. ‘El referendo no es viable, *De la Calle* —me dijo—. No es realista que la Constituyente someta su trabajo a un referendo, sin contar con las vicisitudes políticas y logísticas que esto generaría. Como

138 *El Tiempo*, noviembre 25 de 1990.

para Pastrana este punto es inmodificable creo que se quedará por fuera del Acuerdo'. Era cierto. ¿Podría alguien imaginarse una campaña para el referendo, después de las difíciles circunstancias que veníamos sorteando de manera milagrosa para salvar el trabajo de la Constituyente? ¿Resistiría la gente una elección más?¹³⁹

En este mismo sentido, el exconstituyente Juan Carlos Esguerra sostiene que:

Algunos hablaron de eso en su momento y sostenían que era muy importante para que quedara perfectamente remachado el proceso, que lo que nosotros aprobáramos se convirtiera en mandato del pueblo a través de un referendo. Pero finalmente se llegó a la conclusión de que el procedimiento no tenía prevista esa etapa, que no debería ser así y que era a la Asamblea, y por ende solo a la Asamblea, a la que se le había confiado la tarea de reformar la Constitución.

Otro gravísimo defecto formal, y que no ha merecido mayor atención, tiene que ver con la extemporaneidad del texto. Téngase en cuenta, a estos efectos, que la expedición de la Constitución se llevó a cabo el 4 de julio, pero como lo afirma Hernando Yepes Arcila, que hizo parte de la Comisión de Estilo encargada de darle la última revisión a la Constitución, ellos sólo terminaron sus trabajos a la madrugada del domingo siete de julio. Con lo cual, es forzoso concluir que si bien la Constitución se había expedido formalmente días antes, la misma sólo estuvo perfeccionada tres días después.

Un hecho de semejante gravedad, como era natural, generó suspicacias entre algunos de los constituyentes, a tal punto, que Alberto Zalamea Costa se negó a firmar el texto de la nueva Constitución.¹⁴⁰ Ello prueba, primeramente, que él no compartía filosóficamente el nuevo texto aprobado, siendo esto a tal punto cierto, que este delegatario votó negativamente en el 91.66% de las ocasiones, las iniciativas que fueron sometidos a aprobación en el segundo debate. Pero por otra parte, no deja de ser muy sugestivo un testimonio suyo en el sentido de no haber acudido al acto de promulgación, porque, según sus palabras, sospechaba “[...] que bajo la firma sólo se escondía papel de utilería, pues la subcomisión de codificación no había concluido su trabajo. Se trataba sólo de un acto más de nuestra telenovela diaria, pecado venial sin consecuencias”.¹⁴¹ Esta misma circunstancia es ratificada por el exconstituyente Jaime Arias López, quien dice

139 De la Calle. Óp. cit. p. 174.

140 En realidad a cada uno de los constituyentes le correspondía firmar 100 ejemplares del nuevo texto constitucional, 74 de los cuales iban destinados para cada uno de los constituyentes. Pero testimonios de algunos de quienes integraron dicho cuerpo, dan a entender que esos valiosos textos desaparecieron sin que muchos de ellos llegaran a sus destinatarios finales.

141 Zalamea Costa. Óp. cit. p. 208.

que: “Cuando suscribimos la Constitución, en el acto del salón elíptico en el Capitolio Nacional, firmamos un documento sobre la base de las grabaciones y de lo que el secretario iba a certificar como notario que era de la Asamblea”.

Pero los problemas, se insiste, hoy reducidos a meras anécdotas, no acabaron allí. Todavía hace falta relatar un último, pero no menos bochornoso episodio de todo el proceso constituyente y que fue generado por Álvaro Gómez Hurtado, quien en su condición de copresidente de la Asamblea Constituyente asumió las funciones de oficioso director logístico del acto protocolario de sanción de la nueva Constitución. En dicho evento Gómez Hurtado decidió prescindir de la presencia del Secretario General de la Asamblea, al menos en el estrado principal, y en cambio, optó por relegar a este digno representante de los afrodecendientes al lugar donde estaban ubicados los periodistas. Este hecho pueril, pero aparentemente revestido de oscuras motivaciones,¹⁴² generó la negativa de Jacobo Pérez a certificar con su firma la nueva Constitución por la potísima razón de que siendo el notario de los actos de la Asamblea, no presencié la sanción del nuevo texto. Por esta causa, días después tuvo que ser ampliamente persuadido para que lo hiciera, a lo cual finalmente accedió, pero no sin antes afirmar que como Secretario General:

[...] deja constancia que firma la Constitución Política de Colombia de 1991 en dicho carácter, después de haber revisado el texto definitivo y encontrado que él corresponde esencialmente al articulado aprobado en segundo debate por la mencionada corporación en sus sesiones de los días 28, 29 y 30 de junio y 1, 2 y 3 de julio de 1991.¹⁴³

Con ello daba a entender que estaba certificado el articulado aprobado hasta el 4 de julio, pero no el promulgado el día 7. Además, con posterioridad, y al menos durante dos meses, Jacobo Pérez Escobar editó varios números de la Gaceta Constitucional, en los que fueron publicados algunos artículos constitucionales omitidos.¹⁴⁴

142 “El doctor Gómez quiere que esto se vea muy limpio, muy neto, muy televisivo. El doctor Pérez se ubicará al fondo del salón [...] Es que el doctor Pérez Escobar como que no conjuga con el registro de este momento tan trascendental para la historia”. Esta fue la apreciación de uno de los asesores de Álvaro Gómez Hurtado, según lo relata Humberto de la Calle, quien a renglón seguido afirma que “Jacobo Pérez logró entrar con dificultad al acto presentando una tarjeta de invitación. Le correspondió un puesto cuya visibilidad era escasa.” De la Calle Lombana. Óp. cit. pp. 225 y 226.

143 *Ibidem*. p. 223.

144 La primera versión de la Constitución fue publicada, de forma extemporánea, en la Gaceta Constitucional N° 114 del 7 de julio. El 20 de julio siguiente apareció la Gaceta Constitucional N° 116 con una adenda o fe de erratas que daba cuenta de 19 artículos omitidos o mal incorporados, según lo certificaba Jacobo Pérez: “El suscrito, en su calidad de Secretario General de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 durante el período reglamentario, se permite certificar que habiendo examinado las fuentes documentales y las grabaciones correspondientes a las sesiones plenarias de la Corporación, en atención a las observaciones que se han hecho por algunos Constituyentes, el Gobierno y Entidades Públicas, ha encontrado que en la codificación Constitucional publicada en la Gaceta N° 114 del 7 de julio de 1991, se omitieron artículos, párrafos o

Otro buen testimonio de lo ocurrido en esos confusos días, lo brinda el exconstituyente Hernando Yepes Arcila, quien afirma que el día de la proclamación solemne:

La verdad es que los textos no estaban terminados, todo el país lo sabe. Nosotros fuimos a firmar en un papel en blanco. Los miembros de la comisión accidental que se había establecido con la presidencia para elaborar con el texto final debimos retirarnos después de la primera limonada en el cóctel de Palacio mientras los demás festejaban la flamante Constitución. Trabajamos intensamente los tres días siguientes, un trabajo realmente extenuante porque nos supuso muy pocas horas de sueño a los miembros de esa comisión. Éramos María Teresa Garcés, María Mercedes Carranza, Gustavo Zafra y se me debe estar escapando alguno porque tenía que estar representado Salvación Nacional. Hay una foto que recoge el momento final y que es una foto muy curiosa porque aparezco vestido estrafalariamente, estoy de esmoquin porque me tocó salir el sábado para asistir a un matrimonio, y la foto es a las 5 o 6 de la mañana del domingo. Sin embargo, ese fue un hecho que no afectó nada la publicidad de la Constitución, porque el país aceptó que eso se produjera así. La Corte Suprema de Justicia, que fue a la que le tocó atender las demandas por ese problema, falló el tema y entendió que el texto era el que había salido de esa madrugada, tres días después del acto de promulgación y más las erratas que descubrió el secretario general en medio de un proceso perfectamente anómalo que implicaba que el Secretario General promulgara normas constitucionales después de que la Constitución estaba solemnemente promulgada y entregada a la comunidad nacional, haciendo suponer así, que era posible que normas aprobadas estuvieran escondidas en algún lado sin que fueran visibles para quienes tenían la misión de recopilar. Pero todas estas cuestiones vistas en la perspectiva de los años y después de los procesos judiciales, son solamente anecdóticas, y hoy carecen de trascendencia, a pesar de que ellas debían haber sido motivo de una muy seria discusión acerca de cuál era realmente el texto de la Constitución o si se había efectivamente solemnizado la promulgación de un nuevo texto. Pero ese interesante debate se quedó en simple episodio judicial.

Sobre este particular, resulta muy valiosa la información que en el artículo titulado *Habemus Constitución*, publicó el periódico *El Tiempo*:

A las 4:00 de la madrugada del domingo nació la nueva Constitución de Colombia. Fue un acto sencillo, anónimo pero solemne, en el que no hubo coros celestiales, ni 16 cámaras de televisión enfocando desde todos los ángulos, tampoco ministros, ni presidentes, ni invitados especiales. A esa hora, en la

incisos y que, por haber sido aprobados definitivamente en segundo debate, deben formar parte de la mencionada codificación". La Gaceta N° 125 de septiembre 25 recogió otras aclaraciones del Secretario General. Finalmente, la Constitución fue publicada, en su versión definitiva, en la Gaceta N° 127 del 10 de octubre, tres meses después de que habían finalizado las sesiones de la Asamblea.

habitación 1135 del Hotel Tequendama, el secretario general de la Asamblea Nacional Constituyente (ANC), Jacobo Pérez, terminó de autenticar el contenido de los 380 artículos definitivos y 59 transitorios de la nueva Carta.

Fue la culminación de un jornada que parecía no terminar: 44 horas de intenso trabajo, prácticamente sin haber dormido, por parte del equipo de la Secretaría de la Asamblea, antecedida por la agotadora labor de diez días de los constituyentes María Teresa Garcés, Gustavo Zafra y Hernando Yepes.

[...]

Pérez, quien había estado molesto por la falla del protocolo el pasado jueves, día que se promulgó la Carta, se sintió el más feliz de los mortales. Con su tradicional acento costeño y la voz fuerte despidió la Constitución de Núñez y Caro y dijo: hay nueva Constitución.¹⁴⁵

El anterior evento llevó al expresidente Pastrana a afirmar, no sin razón, que:

[...] es quizás la única Constitución del mundo y de la historia institucional colombiana, que ha sido promulgada con artículos varios y diferentes cuatro veces, hasta donde pude seguirle el rastro. La primera ante la audiencia de televisión, de radio y los medios escritos, con la firma en fila india de su texto, que resultó ser hoja de papel en blanco; a los pocos días, la que depositara oficialmente el Secretario de la Constituyente, Dr. Jacobo Pérez Escobar; pasada una semana se dio a publicidad un nuevo estatuto con normas suprimidas y adicionadas, y transcurrido un nuevo mes se editó otro con sorpresivas enmiendas.¹⁴⁶

Y más allá de las reticencias jurídicas que un episodio como este pueda generar, hay que decir que ese esfuerzo parece haber sido insuficiente, pues según algunos constituyente, hay artículos, o sus partes al menos, que fueron aprobados por la Asamblea, pero que todavía permanecen, y permanecerán definitivamente, sin haber alcanzado su incorporación al texto, tal como lo ejemplifica el exconstituyente Iván Marulanda:

Hay un artículo que se perdió, y eso me da a mí la idea de que le metieron la mano a ciertas cosas. Edmundo Emiliani y yo habíamos presentado una iniciativa cada uno por nuestro lado, después unificamos el texto, y se aprobó un artículo por medio del cual los personeros municipales eran nombrados de ternas que presentaba la Procuraduría General a los concejos municipales. Ese artículo nunca apareció en la Constitución, pero recuerdo bien que Emiliani y yo le hicimos seguimiento al artículo y fue aprobado.

145 Habemus Constitución, El Tiempo, julio 8 de 1991.

146 Pastrana Borrero. *Memorial...*, Óp. cit. p. 221. Hace referencia al hecho de que después de estar formalmente promulgada, el Secretario de la ANC siguió publicando ejemplares de la Gaceta de la Asamblea contentivas de adendas y correcciones al texto.

Era tan evidente el clima de hostilidad y de incertidumbre jurídica en medio del cual aparecía la nueva Constitución, que el 24 de julio la misma fue objeto de dos demandas ante la Corte Suprema de Justicia, una de Juan Manuel Silva Nigrinis y otra de José Galat Noumer. Ambas pedían que la nueva Constitución fuera declarada inconstitucional por haber sido promulgada de forma extemporánea. De ambas demandas conoció posteriormente la recién instalada Corte Constitucional, que decidió acumularlas y finalmente rechazarlas, entre otras razones, porque, como lo dijo el Alto Tribunal: *“De esta manera se recoge la voluntad del Constituyente y se sienta un principio de seguridad jurídica indispensable para el orden normativo de la República”*.¹⁴⁷

147 Corte Constitucional, Auto N° 003 de 1992, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

6. ¿EL HERODES DE LA CONSTITUCIÓN? CRÓNICA DE LA REVOCATORIA DEL CONGRESO

No hay nueva Constitución con antigua clase dirigente.

Hernando Yepes Arcila

De entre los muchos episodios que conspiraron contra el buen desempeño de la Asamblea Constituyente, hubo uno que se erigió en el más complejo, y a la postre, en el más costoso políticamente. Y por las significativas consecuencias que conllevó, merece tratamiento en capítulo aparte: se trata de la revocatoria del mandato de los congresistas.

A esa medida se procedió bajo el supuesto temor de que ese órgano iba a ser el Herodes llamado a sacrificar la nueva criatura. La idea fue prohijada con entusiasmo esencialmente por los delegatarios de la AD-M-19, tal como lo reconoce el propio Antonio Navarro Wolff:

Eso lo propusimos nosotros al principio de la Asamblea. ¿Cómo íbamos a entregarle esa nueva Constitución a un Congreso que veía con malos ojos ese proceso y que primero no le puso mucha atención al tema, pero que cuando ella estaba funcionando fue bastante enemigo de la Asamblea? Por eso empezamos a abrirle camino a esa tesis, que finalmente se impuso a pesar de las discrepancias. La discusión con Álvaro Gómez en el momento final era si los constituyentes podíamos ser candidatos al nuevo congreso o no. Él sostenía que debíamos mantener la posibilidad de serlo. Nosotros no. Creíamos que no estaba bien que legisláramos en causa propia y sobre eso, finalmente no hubo acuerdo y nosotros terminamos proponiendo nuestra propia inhabilidad.

Esa audaz iniciativa del M-19 cayó en terreno abonado, en tanto el Congreso era mal visto por la opinión pública, no sólo porque recientemente había hundido una importante reforma constitucional (en diciembre de 1989), sino por los inveterados actos de corrupción en que incurrieron algunos de sus miembros y que generaban elevados niveles de indignación en la sociedad. Incluso es necesario decir que el desprestigio de esta institución había sido uno de los principales acicates para la convocatoria de la Asamblea Constituyente, a tal punto que como se ha dicho:

Era claro que se venía gestando una especie de rencor profundo contra el Congreso. Se le juzgaba duramente, como receptáculo y portaestandarte de vicios y truhanerías. Como suele suceder en estos casos, las virtudes de los legisladores honestos resultaban opacadas por el clamor general, ciego, irritado, renuente a matizaciones y distingos.¹⁴⁸

Por otra parte, según lo expresa Iván Marulanda, la Constituyente consideraba que:

Ese era un paso muy importante. ¿Para qué? Para que hubiera un Congreso que pudiera interpretar todas las realidades que surgían no sólo de la Constitución, sino de la Constituyente. Es decir, para que en el Congreso pudieran estar representadas todas esas realidades políticas a las cuales se les abría espacio en la Constitución, como las de los indígenas, las negritudes, las minorías, los residentes en el exterior, etc. Se buscaba un Congreso que respondiera a ese marco de realidades nuevas que creaba la Constitución.

Por su parte, el exconstituyente Jaime Castro hace un recuento tan integral como lúcido de esta, que fue sin duda, la más controversial de las decisiones de la Constituyente:

Un asesor español le vendió al M-19 la idea de la revocatoria, y ellos la defendían con dos argumentos: uno, que era el Congreso el que iba a desarrollar legislativamente la nueva Constitución y que entonces debía ser un Congreso distinto al que se había elegido antes de que esta existiera; y dos, tenía que ser un Congreso que reflejara la nueva realidad política del país, porque en las elecciones parlamentarias de 1990, el M-19 no había participado. El primer argumento era de carácter jurídico político: hay que defender las instituciones que estamos aprobando, esto no se lo podemos entregar a un Congreso enemigo de la Constituyente, ajeno, o por lo menos extraño a estas ideas; eso tiene que ser un Congreso compenetrado con las mismas ideas de la Asamblea para que su desarrollo sea apropiado, para que no destruyan la Constitución a través de las leyes estatutarias, y de las leyes ordinarias. El segundo era un argumento político: el Congreso existente representaba al viejo país político, cuando la realidad política había cambiado con las elecciones de la Constituyente. Yo creo que ellos se inspiraron en un régimen parlamentario, y en ese régimen es pieza maestra de todo el sistema la disolución del Congreso.

A pesar del entusiasmo del M-19 para impulsar la propuesta, agrupación que estaba movida en gran medida por los cálculos electorales, cuando la iniciativa adquirió fuerza, las voces contrarias a ella fueron muy numerosas, tanto dentro como fuera de la Constituyente. En efecto, por fuera de la Asamblea reaccionó de manera particular, como era lógico, la clase política tradicional. Un buen ejemplo de la forma como buscaron oponerse a la revocatoria, lo trae Armando Novoa:

148 De la Calle. Óp. cit. p. 195.

Había una tensión muy fuerte. Es más, Carlos Holguín Sardi, jefe del partido Conservador dijo, de manera textual: si hay revocatoria del Congreso correrán ríos de sangre por las escaleras del Capitolio Nacional. Y algo similar había afirmado López Michelsen semanas atrás.

Por su parte, y también desde el seno del liberalismo, el expresidente Turbay Ayala igualmente se puso de parte del Congreso y lo defendió con un argumento que, al menos formalmente, tenía una lógica impecable:

[...] la revocatoria del mandato no puede considerarse una reforma a la Constitución, sino que contiene todas las características de un acto político que requiere de un mandato específico del constituyente primario. Ese mandato no quedó incluido en la papeleta de las elecciones del 9 de diciembre último y proceder más allá de lo que el constituyente expresamente dijo carece de toda legitimidad.¹⁴⁹

Al interior de la propia Asamblea, desde un comienzo la decisión fue objeto de una fuerte oposición, a cuya cabeza se puso con mucha tenacidad el expresidente Misael Pastrana Borrero. Sin embargo, como él mismo lo dejó dicho:

No sólo no fui escuchado sino ignorado, lo que me determinó retirarme de la Constituyente para no ser cómplice, ni siquiera pasivo, de ese atentado contra el mandato dado, el respeto debido a los pactos, y el abuso de poder encaminado a disolver lo que hacía tan solo un año había constituido con ocho millones de votos acto de voluntad popular.¹⁵⁰

Esa renuncia no sólo prueba el grado de crispación a que había llegado la discusión, sino que con ella se generó uno de los momentos más tensos de la vida de la Constituyente, según lo relata el exconstituyente Iván Marulanda:

Cuando se produjo el evento en el que se revocó el mandato del Congreso y se convocó a elecciones, en la sesión del otro día por la mañana, el expresidente Pastrana, que era un hombre muy respetable, una persona muy importante en la Constituyente, renunció. Era el único expresidente de la República y, además, un compañero de trabajo excepcional, no sólo por su ilustración y su dignidad, sino por su sencillez, su camaradería, su calidez, y su humildad. Era un constituyente más, pero naturalmente un hombre excepcional, era como un soporte moral y político muy importante para el conjunto de los constituyentes, que lo queríamos y lo valorábamos mucho. De pronto pide la palabra y lee un documento muy breve, muy sencillo, muy respetuoso, renunciando a la Asamblea, porque no estaba de acuerdo con lo que habíamos hecho, porque le parecía que habíamos excedido nuestras funciones, nuestras atribuciones, nuestros poderes

149 Citado por De la Calle. Óp. cit. p. 199.

150 Y agregaba: "Hoy, cuando tantos niegan responsabilidad en ese estropicio, más me enorgullezco de lo que con convicción califico como digno proceder republicano". Memorial... Óp. cit. p. 221.

y habíamos cometido una arbitrariedad. En ese momento, tambaleó la Constituyente. Sentí, y creo que todos sentimos, que se tambaleaba su legitimidad y que se iba a aprovechar esa coyuntura, esa circunstancia, para desnaturalizarla, para desvariarla desde afuera. Y era que muchos poderes en Colombia querían desquiciarla y cerrarla. Pero entonces ocurrió algo muy interesante y fue que empezaron a pedir la palabra los constituyentes y a hablar cualquier cosa, como sin sentido, algo deshilvanado, como que no obedecía a nada. La gente hablando, como para que no nos atrapara el abismo mientras pensábamos. De pronto Lorenzo Muelas, indígena guambiano, un constituyente de una dignidad proverbial, un hombre espectacular por su decencia y por su autenticidad y por todo lo que él representaba, pidió la palabra y dijo: señor presidente, señores constituyentes, nosotros nos demoramos quinientos años para llegar aquí y de aquí no nos vamos. Y se sentó. Y se acabó la conmoción, porque la Asamblea reanudó su marcha.

En relación con ese gesto del expresidente Pastrana, el exconstituyente Augusto Ramírez Ocampo afirma que él:

Se jugó a fondo en el tema de la revocatoria del Congreso, pues le parecía un antecedente gravísimo. Incluso fuimos a ver al presidente Gaviria, quien nos invitó a almorzar. Allí el expresidente Pastrana le preguntó tres veces durante el almuerzo que si él iba a apoyar la idea alocada de cerrar el Congreso, y el presidente Gaviria, tres veces lo negó. Cuando a la salida le indagué por qué le había hecho al presidente la misma pregunta tres veces, me dijo, porque yo quería que, como Pedro, me lo negara tres veces.

Claro que al interior de la Asamblea Constituyente el expresidente Pastrana no estaba completamente solo. Al menos dialécticamente hubo otras voces que discreparon de esa decisión. Así por ejemplo, Alberto Zalamea Costa dice haber tenido:

Una posición muy crítica en relación con la revocatoria y consideraba que no se podía ni se debía clausurar el Congreso que existía en ese momento, a no ser que se hubieran dado las pautas absolutamente revolucionarias que habrían justificado estos cambios. Además, porque el acto de convocatoria, la famosa papeleta no daba para todo eso. Pero en fin, como aquí pasan por encima de toda norma.

Pese a la radical oposición de muchos sectores, la fuerza incontenible de los hechos, el exacerbado ambiente a favor de la Constituyente, la voluntad presidencial, la claudicación de López Michelsen, entonces jefe del liberalismo, y el inveterado desprestigio del Congreso, coadyuvaron a que finalmente ese hecho, de naturaleza tan controvertida, se pudiera llevar a cabo. Y es que como explica el exconstituyente Jaime Arias López:

La revocatoria del Congreso tenía que darse por una razón fundamental: el escenario político del país cambió, las instituciones cambiaron, las normas

sobre redistribución del poder público cambiaron. Eso ameritaba que hubiera un cambio en el Congreso de la República y que fuera necesario convocar a elecciones. En eso hubo unanimidad porque cuando se celebró el acuerdo en la Casa de Nariño, actuaron todas las fuerzas políticas que habían venido actuando hasta ese momento, no se excluyó a nadie.

Y agrega un elemento de especial importancia para comprender el contexto en el que se dieron los hechos:

De pronto hubo algunas voces que también pidieron la revocatoria del Presidente de la República y Antonio Navarro anunció que iba a llevar dos tractomas de firmas que había recogido para ese efecto, pero que nunca llegaron a la Asamblea. Claro está que la revocatoria del Presidente no tenía eco, porque no tenía presentación y porque había la sensación de que esa era una institución que había sido disminuida en sus poderes, especialmente porque el objetivo en materia de la tridivisión del poder fue fortalecer el Congreso y restarle poder al régimen presidencial para que el sistema parlamentario pudiera llegar a establecerse y a garantizar la autonomía y la independencia de la rama judicial y de los demás órganos de control. Ese fue el esquema con el que se trabajó en la Asamblea. Entonces, para nosotros el nuevo régimen presidencial no ameritaba que se cambiara al Presidente de la República, aunque eso se ventiló y se habló en los pasillos, pero nunca tomó fuerza. En cambio, la propuesta de revocatoria del Congreso fue prácticamente unánime.

Y lo fue tanto, que Armando Novoa considera que fue *“La propuesta más popular que hubo en la Asamblea Constituyente”*.

Una vez se hizo ineludible la realidad de la revocatoria, los diferentes actores pasaron al campo de la estratégica defensa de sus propios intereses políticos. Tenemos así que desde el sector liberal:

Con argumentos iguales a los del Gobierno, Serpa se opuso a la revocatoria del Congreso, aunque en el terreno de la táctica política fue más allá, al proponer que los constituyentes se inhabilitaran, no sólo para el Congreso sino también para la Presidencia. La jugada era obvia y estaba dirigida al rincón de las agujas, esto es, encaminada de manera certera a poner en salmuera las aspiraciones de sus promotores [de la revocatoria], Gómez y Navarro. La reacción de ambos, casi calcada la una de la otra, llevó a Serpa a hablar de la existencia de una coincidencia defensiva entre ambos.¹⁵¹

Por su parte, Luis Guillermo Nieto Roa describe la manera como Salvación Nacional jugó sus cartas a lo largo de este episodio:

151 De la Calle. Óp. cit. p. 160.

Se buscaba acabar con la clase política anterior para darle paso a una nueva. Por eso, en nuestro proyecto inicial se contemplaba que la Constituyente se convirtiera en asamblea legislativa durante dos años, al cabo de los cuales se convocaría a elecciones. Se incluía la prohibición para los antiguos congresistas de volverse ministros, y eso con un propósito muy claro, que los instrumentos de poder clientelista que tenían los congresistas se les extinguieran y llegaran a una nueva confrontación sin ese poder. Se buscaba no sólo cambiar la estructura de funcionamiento de los poderes políticos, sino modificar normativamente las costumbres. En todo eso coincidía inicialmente Navarro, pero después se dejó seducir por los liberales.

Desde la óptica de Fabio Villa Rodríguez, quien también perteneció a la bancada del M-19, se presenta una lectura bastante novedosa de esos hechos, al menos porque trata de sacarlos de la órbita de la simple componenda política:

Esa iniciativa surgió porque cuando empezó a trabajar la Constituyente, en el Congreso comenzaron a surgir voces de todos los congresistas tradicionales contra ella. Entonces la Constituyente dio una discusión sana, y es que tenía que evitar un choque de poderes. Así pues, la decisión de disolver el Congreso no fue una decisión política, sino una decisión institucional para evitar una confrontación de poderes entre la Constituyente y el Congreso, porque ambas instancias, dotadas con poderes delegados de reforma constitucional, y funcionando al tiempo, podían generar unos choques inmensos. Entonces, fue una decisión institucional, no política. Después adquiere connotaciones políticas, y luego esas connotaciones políticas terminan siendo anuladas por el acuerdo en la Casa de Nariño entre Alfonso López, César Gaviria, Álvaro Gómez y Antonio Navarro, que dejó sin efecto esa decisión importantísima que era la posibilidad de hacer un gran cambio en la política colombiana, sacando del Congreso a todos los caciques tradicionales que no servían para nada y de los que el país estaba realmente cansado y que hoy, 15 años después, siguen siendo parlamentarios. Y eso se frustró, porque el acuerdo impidió la elección de los constituyentes al Congreso y habilitó la reelección de todos los que venían y entonces el Congreso volvió y se constituyó. Pero permitirles volver y negarle a los Constituyentes ir al Congreso, fue como entregarle el niño a Herodes. Nosotros hicimos la Constitución pero se la entregamos a Herodes para que la desbaratara.

Años después de ocurridos esos hechos, la sensación general entre los constituyentes es que en medio del proceso de negociación política para sacar adelante la propuesta, Antonio Navarro convirtió su triunfo político más estratégico en la Asamblea –la revocatoria del Congreso–, en una estruendosa derrota. Y ese fue un error que a la postre, le iba a costar la desaparición a la novel agrupación política que él orientaba. Por eso, vale la pena saber cómo ve el propio Navarro esos hechos, ahora que están decantados por el paso del tiempo:

Se ha dicho muchas veces que eso fue un error, porque el resultado del proceso no hubiera sido el que fue si nosotros hubiéramos sido candidatos. Pero creo que cometimos otro error distinto, sin el que hubiera resultado una elección del Congreso diferente, aun manteniéndonos en la inhabilidad. El error fue no haber obligado a tener listas únicas a todos los partidos. Quien nos vendió la tesis de que no lo hiciéramos fue Álvaro Gómez, nos decía que nosotros nos mantuviéramos organizados y que ellos se dispersaran en 50 o 100 listas. Pero se demostró al final el éxito de la llamada operación avispa, porque perdieron todas las listas que estaban organizadas y cerradas. La Alianza Democrática M-19, que fue la primera y más votada, la de Andrés Pastrana, Nueva Fuerza Democrática, que fue la segunda, y el Movimiento de Salvación Nacional, que fue la tercera. La primera sacó 9%, la segunda 8%, y la tercera, 5%, que equivalen al 22% de la votación; mientras que los de la operación avispa consiguieron el 78%. Si hubiéramos obligado a listas cerradas, creo que otro hubiera sido el escenario, porque una sola lista del liberalismo, una sola lista del partido conservador, una sola lista de la AD-M19, una sola lista de cada uno de los partidos, hubiera conducido a un resultado totalmente distinto. En síntesis, creo que fue más grave no haber exigido listas únicas, que el hecho de que nos hubiéramos auto inhabilitado.

Pero Gustavo Zafra hace una lectura mucho más descarnada de la actuación de Navarro, con la que, lógicamente, compromete su habilidad como negociador político:

Navarro cometió el error político de su vida, y es que se trajo a un ideólogo socialista español, Jordi Solé Tura, que le dijo que lo único que no era negociable es que se podía revocar el Congreso. Y obviamente eso es entendible en un modelo como el español, de democracia parlamentaria y de monarquía constitucional, donde los congresos son revocables porque así son los regímenes parlamentarios. Seguramente Navarro no entendía los modelos constitucionales y se la jugó a ese procedimiento sin tener en cuenta que la dinámica electoral colombiana funciona diferente a la española. Por eso, terminó noqueado por el expresidente López, que le aceptó como jefe del partido liberal la revocatoria del Congreso pero con dos condiciones: que los constituyentes quedaran inhabilitados, y que las elecciones de congreso coincidieran con las de gobernadores. Ahí lo noqueó. Lo noqueó porque las elecciones de gobernadores mueven todas las maquinarias políticas y era evidente que las iban a mover. Y al inhabilitar a los constituyentes, Navarro y Álvaro Gómez se hicieron el hara kiri, porque no era lo mismo una lista del M-19 encabezada por Navarro, con todo el respeto que le tengo a Vera Grave, y no era lo mismo una lista encabezada por Álvaro Gómez que por el hermano, con todo el respeto que le tengo al hermano. No era lo mismo, y obviamente, el M-19 no pudo mantener su proyecto político en el Congreso con el peso que tuvo en la Constituyente.

Así pues, es forzoso concluir que inhabilitar a los constituyentes significó, ni más ni menos, como lo sostiene Álvaro Echeverri Uruburu: *“Decapitar una nueva*

clase política en el país y dejar en manos de la clase política tradicional, la reglamentación y el desarrollo de la Constitución. Eso fue un error, un gran error de Navarro". De la misma manera, Armando Novoa, que estaba tan cerca al M-19, tiene su propia interpretación de estos hechos:

Sin duda, el expresidente López Michelsen y César Gaviria le propinaron una derrota estratégica a Antonio Navarro en la mesa de negociación. Sin matar a ninguno de sus líderes, fue una derrota de alta política debida a la ingenuidad y a la falta de conocimiento del funcionamiento del sistema político electoral. Por eso, ese acuerdo que se hizo para inhabilitar a los constituyentes y para revocar el mandato a los congresistas no contó con el aval de Álvaro Gómez Hurtado, que sí sabía cómo se gestaban las cosas desde adentro y que vio con reservas la forma como se hizo el acuerdo. He ahí una pieza clave para saber por qué se hizo una nueva Constitución y desapareció la fuerza política que había dado lugar a su expedición y por qué hubo una especie de retorno de los brujos después de su expedición.

Seguidamente, el mismo Novoa agrega otros elementos de análisis que permiten entender mejor la razón por la cual el acto más audaz de la Constituyente terminó en un costoso fracaso político para quienes lo impulsaron:

Las reglas para elegir el nuevo Congreso fueron las mismas que existían en el escenario preconstituyente, salvo por la circunscripción nacional y la tarjeta electoral. Pero esas ventajas que contemplaba la nueva Constitución fueron anuladas por la operación avispa y la estrategia de fraccionar el partido liberal para llegar con candidatos individuales y volverse mayoría en el Congreso postconstituyente.

Y agrega, como buen conocedor de la realidad interna de la AD-M19, que:

Hubo un desenfoco de una ingenuidad histórica absoluta, porque todo se dejó al arbitrio de una nuevas fuerzas políticas, al juego electoral, pero sin cambiar las reglas electorales de ese momento. Si hubiera existido lista única, cifra repartidora, umbral, etc., la votación que obtuvo el M-19 en el escenario postconstituyente hubiera sido un triunfo, pero la opinión pública la entendió como una derrota porque las únicas listas que se presentaron agrupadas fueron la Alianza Democrática y Salvación Nacional; mientras que los jefes de los partidos tradicionales todos se fueron en operación avispa.

Carlos Lleras de la Fuente, resalta, casi recriminatoriamente, que la Asamblea tuvo la ocasión de haber optado entre dos posibilidades:

[...] crear las inhabilidades de los constituyentes para ser congresistas y simultáneamente la de los integrantes del Congreso para hacerse reelegir o dejar en libertad a unos y otros para presentar sus nombres a la consideración de los ciudadanos y deferir a éstos la decisión final [pero] Se

aceptaron, gracias a la habilidad presidencial y al error de juicio de Antonio Navarro, las inhabilidades de los constituyentes [y] Por petición del presidente no se impusieron inhabilidades a los entonces miembros del Congreso.¹⁵²

Lo cual, en palabras de Gustavo Zafra supuso que:

Los constituyentes cometimos el error –me incluyo– de leer más la urbanidad de Carreño que a Maquiavelo. Entonces, la urbanidad de Carreño nos decía que no nos podíamos sentar en el puesto de los congresistas revocados, porque eso era de pésima educación. Si hubiéramos leído a Maquiavelo, habríamos visto que la única manera de implantar el modelo por medio de leyes y desarrollar la Constitución de 1991, era presentándonos como candidatos al Congreso. La mayoría, en ese momento, teníamos el respaldo de la legitimidad política de la Constitución, que tenía en las encuestas entre el 80 y el 90% de legitimidad. Entonces hubiera sido muy fácil para nosotros ser elegidos congresistas. Esa hubiera sido una opción más de ciencia política que de urbanidad de Carreño.

Claro que sobre esta espinosa cuestión, Iván Marulanda tiene otra forma de pensar, y excusa a sus compañeros de esa aparente falta de visión política:

Cerramos el Congreso, pero nos inhabilitamos para participar en las elecciones a las que nosotros convocábamos. Y eso fue un acto de ética, un acto muy respetable que le dio apoyo moral a esa decisión, porque no podía pensarse que íbamos a cerrar el Congreso, para nosotros abrir un espacio a nuestro futuro político. Si nos hubiéramos presentado a esas elecciones, hubiéramos barrido porque había un prestigio enorme de los constituyentes en el país. Incluso, se hablaba de un partido de la Constitución, que todos fuéramos en una sola lista, y nos hubieran elegido a muchos. Pero tuvimos el valor moral de renunciar a esa posibilidad para poder hacer lo que se hizo con el cierre del Congreso.

Sin embargo, a renglón seguido reconoce que:

Creo que fue una tragedia para el país que los constituyentes no hubieran podido participar en los desarrollos, la interpretación y de evolución de la Constitución y que ella hubiera caído en manos arcaicas, que no entendían lo que habíamos hecho, que no lo querían entender, y que no les importaba. Nosotros sabíamos perfectamente de qué estábamos hablando y para nosotros ha sido una frustración enorme ver la Constitución congelada, inmóvil.

Sobre estos hechos, hay una síntesis tan afortunada y lúcida como descarnada. Es la que presenta Hernando Yepes Arcila, quien emite un duro juicio en relación con estos acontecimientos:

152 Lleras de la Fuente. Óp. cit. pp. 28 y 30.

La revocatoria y disolución anticipada del Congreso fue una agresión al ordenamiento y una agresión a la realidad política del país. La verdad es que la idea original de la Asamblea Constituyente era que debía respetar los períodos de los poderes nacionales, lo cual era una norma de profilaxis, encaminada a impedir que ella desbordara su tarea constituyente y pasara a ser un poder que remueve o que está en capacidad de ejercer soberanamente una potestad sobre todos los demás poderes. Sigo pensando que la posición que entonces tomó la bancada en la que participé fue la adecuada. La bancada del Partido Social Conservador fue la única que se opuso radicalmente y en bloque a la revocatoria del Congreso, hasta el punto de que el expresidente Misael Pastrana, jefe de la misma, pensó que esa era la posibilidad límite de su presencia en la Asamblea y se retiró de ella al considerar que ese hecho era un golpe de estado, no sólo porque el Congreso había sido fruto de un proceso regular donde ocho millones de colombianos le concedieron las credencias, sino también porque se trataba de un Congreso promisorio que había presentado un altísimo nivel de participación de sus componentes con la incorporación de gente muy prometedora en la vida política como nuevos congresistas. Efectivamente, a lo largo de su trabajo, de su ejercicio, vemos que había llegado incluso a la adopción de una reforma tributaria que tenía un serio alcance, tal vez la más importante que se ha hecho en los últimos 20 años. Entonces todo esto hacía evidente para nosotros la inexequibilidad de la conducta de la Asamblea en relación con la disolución del Congreso.

Ahora bien, eso desde el punto de vista jurídico y como una parte del entorno político, pero también hay que darse cuenta de que las fuerzas mayoritarias probablemente no tenían otra alternativa. Para ellas, entregar la nueva Constitución a un Congreso viejo, era someter la Constitución a un proceso de contrarreforma inmediata. Había dirigentes muy activos e importantes en la vida nacional que habían ya declarado la guerra a buena parte de las iniciativas que iban a formar parte de la nueva Constitución. Entonces, es verdad que para las fuerzas mayoritarias, hablo desde la otra orilla desde luego, y a quince años de distancia, resultaba difícil mantener la nueva Constitución con la vieja clase dirigente del país. Por supuesto, no todos los cálculos que presidieron la decisión están fundados en razones altruistas. Había también la conciencia de que era la oportunidad de que quienes habían obtenido un éxito político singular en la conformación de la Asamblea, pudieran perpetuarse y barrer la clase dirigente nacional. Los cálculos salieron mal, y ya sabemos por qué: se trataba de noveles estudiantes enfrentados a la sabiduría y experiencia de un hombre como Alfonso López. En resumen, revocar el Congreso parecía el precio necesario de una nueva Constitución.

Consumada esa costosa decisión política, y vista con el prisma de los años, parece existir cierto consenso en el sentido de aceptar que la revocatoria del Congreso fue una propuesta que se quedó a mitad camino, no sólo porque los constituyentes se autoinhabilitaron, sino porque, como se verá, también desdeñaron la

posibilidad de convertirse en un legislador temporal. Además, porque incurrieron en el grave error de no haber blindado a la Constitución contra reformas advenedizas. De tal suerte, que la revocatoria del Congreso es una decisión que, mirada con la óptica de los años, parece haber constituido un gravoso error histórico, porque ese debate consumió una muy significativa porción de las energías de la Constituyente, y también, y sobre todo, porque la historia ha venido a demostrar que fue una medida inocua, porque nada impidió que se reprodujera el Congreso y perpetuara las viejas y deleznable prácticas que tanto malestar social generan, y que tanto daño le hacen al auténtico espíritu de la Constitución. En su momento, de manera previsor, ambos riesgos los había advertido Alberto Zalamea Costa: *“Los debates pierden interés y comienzan a politizarse. Lo único que conmueve a la Asamblea es la posibilidad de clausurar el Congreso esbozada por Navarro. ¿Para qué? Se sabe que volverá parte de los mismos”*.¹⁵³

Y para desventura de la nueva Constitución, este pronóstico se cumplió cabalmente, de tal suerte que como ha dicho Ignacio Molina Giraldo: *“Fueron reelegidos los mismos pero con rabia contra la Constitución”*.

Posiblemente otra muy distinta hubiera podido ser la suerte de la Constitución si en su momento se hubiese acogido integralmente alguna de las propuestas que se ventilaron y que iban más allá de la simple revocatoria del Congreso. Una de ellas planteaba que la Asamblea debía convertirse en órgano legislador, al menos por un tiempo prudencial, tal como lo deja testimoniado este mismo exconstituyente:

Lleras de la Fuente propuso que acabáramos el Congreso y lo cerramos para reglamentar la Constitución, que nos declaráramos un Congreso reglamentario, porque nadie como nosotros sabía lo que queríamos decir, entonces teníamos que hacerlo nosotros mismos en otros seis meses. Pero no aprobaron esa propuesta. Años después, cuando de palacio nos invitaron para algún aniversario de la Constitución, Rodrigo Lloreda me decía ¿Sabes una cosa Ignacio? Carlos Lleras tenía razón, si nos hubiésemos declarado un Congreso, hubiéramos reglamentado la Constitución. Lo mismo pienso yo, si la Constituyente se hubiera declarado reglamentaria, este país estaría 20 años adelante, aunque ese hecho democráticamente hubiera chocado mucho, pero cada artículo se hubiera desarrollado conforme a lo que se compuso.

Con una orientación similar se ventilaron otras ideas, como la que presentó Jaime Castro:

Propuse una formula según la cual, si el problema era que sectores de la Asamblea no tenían participación en el Congreso, lo podíamos ampliar, que la Asamblea Constituyente dijera cuántos senadores y representantes

153 Óp. cit. p. 103.

había que darles a los grupos que no tenían participación. La presenté con exposición de motivos, pero entonces dijeron que esa propuesta conducía a un Congreso muy numeroso, en un contexto en el que se estaba hablando de reducción de ese órgano. Respondí que era sólo para ese Congreso, era para lo que restaba del período, y que el Congreso reducido que se planteaba comenzara en 1994. También se alegó que la Asamblea Constituyente no tenía facultades para elegir congresistas, a lo cual respondí que si teníamos facultades para revocarles el mandato, lógicamente también las teníamos para nombrarlos.

Similar a la anterior, pero más radical todavía, se discutió otra iniciativa, alternativa al simple cierre del Congreso, según lo testimonia Álvaro Echeverri Uruburu:

Edmundo López Gómez hizo una propuesta que me pareció muy sana y mucho más razonable que revocar el Congreso y convocar a nuevas elecciones. Decía él que el marco político del país se abrió con la Constituyente, que era evidente que el Congreso no representaba la nueva realidad política a partir del surgimiento del Movimiento de Salvación Nacional, del M-19, y de grupos evangélicos que se manifestaron en la Constituyente. Proponeía, entonces, integrar la Asamblea al Congreso. Yo veía con simpatía esa propuesta porque no se revocaba el Congreso, que, bien o mal, había sido elegido popular y democráticamente, con los vicios del sistema electoral colombiano (un sistema clientelista, con compra y venta de votos y traslado de electores), es cierto, pero eso ha sido así y nadie garantizaba que en unas nuevas elecciones no iba a ser así, como efectivamente sucedió. Entonces, no revocarlo nos daba a nosotros una gran ventaja, y era que no íbamos a tener un Congreso enemigo de la Constitución. Y el hecho de que los constituyentes entráramos a ser parte del Congreso, permitía que los desarrollos de la Constitución pudieran ser más fáciles, con un Congreso que no se sentía revocado, que no se sentía atropellado. Por eso, esa propuesta me pareció más saludable, y muy dentro del espíritu de convivencia y de tolerancia que la Constituyente expresaba. Me pareció siempre que la revocatoria era sembrar un germen de inconformidad y de revanchismo de parte del legislativo contra la Constitución y efectivamente así fue.

Finalmente, los objetivos políticos que se perseguían con esta drástica medida no se alcanzaron, porque debido a una mezcla de ingenuidad y buenas intenciones, los grupos políticos que más jalonaron esta propuesta tuvieron que pagar un alto precio por ella en la siguiente elección parlamentaria:

[...] el resultado de las elecciones de 27 de octubre de 1991 se encargó de demostrar que el país carece de cultura política pues, colocados los ciudadanos en la posición privilegiada de escoger libremente un Congreso nuevo, optaron por reelegir casi en su totalidad el viejo contra el cual clamaban continuamente; [...] a ese resultado se llegó en buena parte gracias a las inhabilidades de los constituyentes; los movimientos políticos que tanto

influyeron en el desarrollo de la Asamblea (MSN y M-19) al quedar desca- bezados y perder buenas partes de sus gentes, fueron borrados en las elecciones por los barones electorales.¹⁵⁴

Y no se puede cerrar este complejo capítulo sin anotar que la forma como se definió la revocatoria del Congreso, supone, de alguna manera, una sombra, otra más, sobre la legitimidad de la Constituyente, pues esa fue una decisión que en última instancia se tomó por fuera de ella, concretamente mediante el llamado acuerdo de la Casa Nariño, firmado el 8 de junio de 1991 por el presidente César Gaviria, los tres presidentes de la Asamblea, Álvaro Gómez Hurtado, Horacio Serpa Uribe y Antonio Navarro Wolff, y el expresidente liberal Alfonso López Michelsen. Lógicamente, y sin ningún efecto, los delegatarios miembros de las fuerzas políticas excluidas del acuerdo denunciaron con vehemencia dicho pacto porque, con él, nuevamente quedaban por fuera las agrupaciones políticas minoritarias. Ese pacto definió, además de la revocatoria del Congreso, la fecha para convocar a elecciones anticipadas y el compromiso de la Asamblea de otorgarle facultades extraordinarias al ejecutivo para que legislara durante el período de cierre del Congreso. Por esta vía, el gobierno tuvo la posibilidad de reglamentar figuras tan importantes y novedosas como la Corte Constitucional y la acción de tutela, lo cual se constituyó en un hecho sin precedentes de reiteración de desconfianza hacia el legislador.

Esa grave conducta incluso pretendió tener mayores alcances, tal como de forma vehemente lo denuncia Hernando Londoño Jiménez:

Faltaba lo más vergonzoso: el infame intento de claudicación del poder que nos había otorgado el pueblo soberano. Fue cuando se propuso una nueva dictadura constitucional representada en forma omnimoda en el Jefe del Estado, renunciando así la Constituyente a ejercer el mandato supremo que se nos había encomendado. Se trató del que se llamó Acuerdo Político de la Casa de Nariño en donde como consecuencia del ignominioso contubernio entre cierta clase política representada en la Constituyente y el Presidente de la República de ese entonces, se pretendió la prostitución de la Constituyente, se rebajó y se ofendió la dignidad de los delegatarios, cuando se quiso que renunciáramos al mandato recibido, que nos convirtiéramos en los idiotas útiles al servicio del Jefe del Estado, para que fuera él el único en legislar, en desarrollo de la Carta Magna y en reemplazo del Congreso de la República que íbamos a disolver. Textualmente se propuso lo siguiente: “Durante el receso del Congreso de la República sesionará una Comisión integrada por 18 miembros que podrán ser o no Delegatarios, elegidos por cociente electoral en sesión plenaria de la Asamblea Constituyente especialmente convocada para ese efecto el 2 de julio de 1991. La función de la Comisión será rendir concepto previo no obligatorio sobre los decretos que el Presidente de la República vaya a dictar [...]”.

154 Lleras de la Fuente. Óp. cit. p. 31.

Y agrega:

Así se nos ultrajó por cierta camarilla política aliada con el Gobierno de ese entonces. Se quiso, en primer lugar, como se ha visto, una sesión especial para dicha elección, dos días antes de firmarse la Carta Magna; en segundo lugar, que los miembros que habrían de conformar la citada Comisión podían no ser Delegatarios, es decir, personas completamente ajenas al compromiso moral de constituyentes, tal vez políticos adictos al régimen o testafierros ideológicos de la clase dirigente; en tercer lugar, la elección se haría por cociente electoral, lo que significaba que la mayoría de los integrantes de esa Comisión pertenecerían a los tres grupos políticos mayoritarios de la Constituyente, y por supuesto, los mismos tres grupos políticos que había del Pacto de la Casa de Nariño, y en cuarto lugar, lo más grave, la gran claudicación consistía en que dicha Comisión tendría como función rendir concepto, pero no obligatorio, sobre los decretos dictados por el Ejecutivo en desarrollo de la Constitución.

Finalmente, queda una última cuestión por dilucidar, y es la referida a la falta de reacción política del Congreso frente a la revocatoria, y que queda bien patente en este relato De la Calle:

Cuando se aproximaba el 20 de julio, fecha prevista para la instalación de una nueva legislatura, recibí la visita del Presidente del Congreso, Aurelio Iragorri. Al referirse a la disolución del cuerpo legislativo, me dijo: 'Vamos a hacer respetar nuestros fueros frente al visible atropello que se ha consumado. Ministro: el 20 de julio habrá sangre en el Capitolio'. Como medida precautelar, ordené a la policía que el 20 de julio, en la madrugada, se tomaran las instalaciones del Capitolio, donde funciona el Congreso. Le dije que lo hicieran discretamente, sin que desde afuera se pudiera apreciar la presencia de la tropa. Ese día festivo madrugué más que de costumbre. Me dirigí al Capitolio para estar pendiente de lo que pudiera ocurrir. Fuera de las tradicionales palomas, nadie se asomó por allí.¹⁵⁵

155 Óp. cit. p. 218.

7. LA CONSTITUYENTE Y LA PAZ

Sigo pensando, 15 años después, que la historia colombiana hubiera cambiado fundamentalmente si el bombardeo a Casaverde no se produce, y por lo tanto, hubieran podido llegar constituyentes de las FARC y el ELN al seno de la Asamblea. Estoy seguro de que hubiéramos hecho la paz en ese momento y el país se hubiera ahorrado 15 años de tragedia.

Augusto Ramírez Ocampo

De forma certera, Marco Palacios ha dicho que:

Una de las cuestiones centrales que deben abordar los colombianos al comenzar el siglo XXI es si el Estado cumple con las expectativas creadas en la Constitución de 1991 o si, pese a la expansión de sus ingresos, gastos y burocracias, queda a deber su obligación de mantener y preservar la paz social.¹⁵⁶

Y esta es una opinión que adquiere un especial significado en el contexto de un trabajo sobre la Asamblea Constituyente, porque, como insistentemente se ha dicho, la consecución de la paz fue uno de los principales motores que agitó ese proceso de transición institucional. Es más, fue el mandato imperativo, si cabe la expresión, que se le impuso cuando se la eligió, tal como en su día se dejó expresado:

El factor que más movió a la realización de la Asamblea Constituyente es la triple guerra por la que atraviesa Colombia: la guerra de guerrillas, la de los traficantes de drogas y la de los paramilitares, rodeadas por un difuso halo de violencia generalizada. La mayor parte de los colombianos quiere la paz a cualquier precio y se inclina a ver en la nueva Constitución un medio milagroso para alcanzarla.¹⁵⁷

156 Palacios y Safford. Óp. cit. p. 585.

157 Restrepo, Luis Alberto. Óp. cit. p. 55.

Para comprender el alcance de esa angustia nacional por conseguir la paz, es necesario tener presente que en el momento en que la Asamblea se reunió, en Colombia se podían distinguir de una forma bastante transparente al menos dos escenarios de confrontación. De un lado, un conflicto con un componente esencialmente rural y que era planteado por las diversas fuerzas guerrilleras desde los años 60 y por los paramilitares desde comienzos de los años 80; y del otro, una confrontación de claro componente urbano que había sido desatada por el narcotráfico también a partir de los años 80 y con la que buscaba forzar un proceso de negociación con el Estado, en el que la punta de lanza era la prohibición de la extradición de nacionales colombianos. Ambos conflictos tuvieron un tratamiento muy desigual en el interior de la Asamblea, como se verá.

7.1 La Constituyente y la subversión

Primeramente nos ocuparemos de la posibilidad de la paz con la guerrilla, escenario en el cual es necesario

[...] reconocer que la Constitución de 1991 tuvo alcances importantes pero limitados en la construcción de paz, pues ella en lugar de erigirse en un pacto fundacional democrático, se convirtió en una declaratoria de guerra integral a partir del bombardeo al secretariado de las FARC en Casaverde el mismo 9 de diciembre de 1990, cuando elegíamos delegatorios.¹⁵⁸

Y esta afirmación es cierta en la medida que ese día se llevó a cabo un operativo militar en el cual se invirtieron miles de millones de pesos y con el que el gobierno buscaba:

... acabar con el mito de la inexpugnabilidad de ese supuesto Estado dentro del Estado que era la sede del Comando Central de las FARC. Aquella debía ser la operación militar más grande emprendida por el ejército colombiano desde la ocupación de Marquetalia, en 1964.¹⁵⁹

Ese operativo militar, que a la postre resultó fallido, enturbió profundamente, por no decir que anuló completamente, las posibilidades de alcanzar la paz, que no sólo era un acariciado anhelo nacional, sino que como se dijo, se había constituido en una especie

158 Llano Ángel, Hernando. "Constitución, reforma política y proceso de paz", en Universitas Xaveriana N° 25, Pontificia Universidad Javeriana Cali, agosto de 2001, p. 15.

159 Orozco Abad, Iván. Después de Casaverde, Cien días vistos por Cinep, N° 13, 1991, p. 15. Quien seguidamente afirma que: "El 5 de febrero, día en que debía instalarse la Asamblea Nacional Constituyente, se produjo la más violenta arremetida de las guerrillas durante los últimos años. Alrededor de cincuenta atentados se ejecutaron aquel día a lo largo y ancho de la geografía nacional. De esta manera, la guerrilla quiso dar una respuesta simbólica a la toma de Casaverde. Y quiso significar, además, que la suya es una presencia sin la cual la Constituyente no será representativa de las fuerzas que determinan el sentido de la vida política nacional". p. 16.

de mandato popular imperativo en la elección de la Constituyente. De tal suerte que con el bombardeo a Casaverde: “El mensaje fue claro: en la asamblea había espacio para casi todos, pero no para todos”.¹⁶⁰

Sobre esta cuestión, la mirada de Fabio Villa Rodríguez es muy drástica y piensa que:

En el tema de la paz, la Constituyente logró muy poco, porque los acuerdos de paz del M-19, el EPL, y otros, ya venían y en la Asamblea se estaban validando. La Constituyente no hizo la paz con el M-19 ni con el EPL, la validó, la llevó al plano de la institucionalidad y los convirtió en actores legales. La paz hubiera sido la paz con las FARC y por extensión con el ELN, que era el más difícil, pero eso se frustró desde la propia elección de la Constituyente cuando el presidente Gaviria tomó la decisión de asaltar Casaverde. Por eso el gran responsable de la guerra de estos quince años ha sido Gaviria, porque impidió que la Constituyente fuera un escenario de paz que abriera las puertas para que las FARC pudieran entrar a la vida nacional, lo cual no fue posible porque ese grupo insurgente estaba agredido y golpeado. Es que el ataque a Casaverde fue un golpe mortal porque no era el golpe a un frente de esa agrupación sino un golpe al Secretariado. Eso tenía un impacto enorme sobre la capacidad de las FARC para discutir políticamente. No sabíamos si ellos querían o no, pero lo que sí sabemos es que no se le permitió al país saberlo.

Frente a la gravedad de esa decisión presidencial, cuyas consecuencias, dicho sea de paso, jamás fueron investigadas ni sancionadas políticamente, resulta casi escandalosa la explicación oficial que se ha querido construir. Así pues, son las palabras del propio Gaviria las que le dan vida a este peregrino argumento:

[...] la decisión sobre esas acciones fue tomada por el ministro de defensa y los comandantes de fuerza de manera autónoma. Cuando asumí mis funciones de presidente de los colombianos le manifesté al ministro y a sus comandantes que ellas no tenían que pedir permiso para hacer presencia en cualquier parte del territorio nacional [...] Apenas fui informado esa mañana de la elección sobre las acciones militares, no me molesté porque esa era la regla que yo había establecido. No me pareció la fecha más afortunada, pero no tenía reclamo que hacer y no lo hice.¹⁶¹

La anterior explicación le merece alguna reflexión a Gustavo Zafra Roldán, quien dice:

160 Gómez Albarello. Óp. cit. p. 262.

161 Gaviria Trujillo. Óp. cit. p. 61.

Quiero citar unas declaraciones que dio hace poco el expresidente Gaviria y que explican un poco lo que sucedió. Él se encontró con unos proyectos de la fuerza pública para hacer presencia en el territorio y de alguna manera le pasó lo mismo que a Kennedy con Bahía Cochinos: el ejército tenía montada una estrategia y Gaviria no tuvo la independencia de un presidente recién posesionado para poder fijarle una línea y una raya a las políticas militares que se venían trabajando desde el gobierno anterior. Él respetó esa estrategia, pero el efecto fue la imposibilidad de incorporar a las FARC al proceso de paz de 1991 a partir del asalto a Casaverde. Eso es un hecho histórico irrefutable y en eso, obviamente, hay una responsabilidad histórica del gobierno de turno. Pero, definitivamente, tampoco se puede decir que la Constitución de 1991 no logró avances en la paz. La prueba es que el M-19 tuvo un enorme papel protagónico y de alguna manera su legitimidad política surgió de la Constituyente. Lo mismo sucedió con el EPL y con el Quintín Lame, que se reinsertaron. De manera que yo diría que fue un tratado de paz a medias, donde se quedó por fuera el interlocutor principal que eran las FARC.

A pesar de esta mirada un poco complaciente, es imperativo decir que el carácter funesto de esa decisión de Gaviria se aprecia mejor cuando se sabe, como lo sostiene el Augusto Ramírez Ocampo, que realmente había buenas probabilidades de que la Asamblea hubiese avanzado en el camino de la paz, ello gracias a que se habían adelantado conversaciones para que las FARC y la Coordinadora tomaran parte en la Constituyente e incluso se había avanzado en temas como el número de quienes debían representarlas, a la manera como después se admitió en la Asamblea a cuatro representantes de los grupos guerrilleros que habían entrado en los procesos de paz. A este respecto, de nuevo Ramírez Ocampo añade que:

Una de las grandes justificaciones que quiso dársele a la Asamblea Constituyente, fue la esperanza de que se convirtiera en un verdadero tratado de paz y con esa intención empezamos los prolegómenos de la preparación de la misma. Infortunadamente, el 9 de diciembre de 1990, cuando nos eligieron miembros de la Asamblea Nacional Constituyente, el entonces presidente César Gaviria y su primer ministro civil de defensa, Rafael Pardo Rueda, no tuvieron mejor idea para apoyar esa tesis que bombardear La Uribe. Ese es un episodio que no ha sido aclarado en la historia nacional. Le indagué personalmente a Rafael Pardo, incluso haciendo referencia a su libro en que pasa sobre ascuas por ese tema, y la explicación que él me dio es que ellos habían ordenado el ataque pero que habían dejado abierta la fecha para llevarlo a cabo porque en esa época llovía mucho en el Caguán y se necesitaba que el ejército quedara con manos libres para poder resolver la operación en el momento climatológico más oportuno. Recientemente he oído al presidente Gaviria afirmar que esa fue una decisión tomada por los militares. Cualquiera que sea la versión, eso mató la Constitución como un tratado de paz, porque después de esa fecha, hubo una manifestación de las FARC y de la Coordinadora Nacional Guerrillera

Simón Bolívar, declarando una guerra frontal al Estado y diciendo que se aplazaba sine die el problema de la paz.¹⁶²

Una reflexión similar sobre estos hechos, pero más contundente en sus apreciaciones, la hace Armando Novoa. Él afirma que:

Instalada la Asamblea y cuando esta empezó a tomar una dimensión no prevista ni siquiera por sus propios gestores, en ella se integraron unas comisiones para hablar con la Coordinadora Guerrillera. Pero ya había un ambiente muy resquebrajado, porque el mismo día que se realizaron las elecciones para la Asamblea, el Gobierno nacional había autorizado, o por lo menos no había impedido, que se produjera el bombardeo sobre Casaverde, lo que significaba que a ellos se les iba a imponer una Constituyente. Y eso fue una conducta absolutamente estúpida, un error histórico gravísimo, porque esos momentos tan excepcionales hubieran permitido que por la dinámica que tenía el proceso, se hubiera podido explorar la posibilidad de que ellos llegaran en algunas condiciones distintas.¹⁶³

Otra visión que resulta imprescindible sobre este particular es la de Antonio Navarro Wolff, para quien el proceso de paz con las FARC no fructificó por dos razones:

Primero, porque había muerto en 1990 Jacobo Arenas, que era el jefe político de las FARC y Jacobo era un hombre muy interesado desde siempre en la Asamblea Constituyente. Para él, la constituyente era un escenario ideal para un acuerdo de paz. Y en segundo lugar, por el ataque de Casaverde, coincidiendo con la fecha de las elecciones. Me atrevo a suponer que si esas dos cosas no hubieran sucedido, probablemente se hubiera podido lograr un acuerdo con las FARC para que participaran en la Asamblea. Ahora bien, creo que el bombardeo a Casaverde fue un error, fue una equivocación del gobierno de Gaviria, porque no valoró la importancia que como acuerdo de paz podía tener la Constituyente. Es más, las FARC, pese a ese bombardeo, y a la ofensiva militar sobre Casaverde, se reunieron con el gobierno pocos meses después en Caracas, como una especie de herencia de Jacobo y de la importancia que él le daba a la Constituyente. Márquez y Cano fueron a Caracas, a sentarse con el gobierno, porque realmente la Asamblea era un hecho político muy importante. Si no se hubiera producido ese bombardeo y mejor todavía,

162 En su testimonio, Ramírez Ocampo agrega que ese escalonamiento del conflicto hizo pasar de 27, que era el número de frentes que había en ese momento en la guerrilla, a 64 cuando terminó el gobierno Gaviria después de haberse realizado la Constituyente.

163 Éste, además, de manera rotunda añade que: “El presidente Gaviria ha dicho que él no dio la orden porque se sobrentendía que las fuerzas militares no necesitaban autorización para asegurar el mantenimiento del orden público en ningún lugar del país. Pero es evidente que una decisión de esa naturaleza no debió ser realizada de manera inconulta por las fuerzas armadas por lo que estos significaba de cara al proceso que se estaba iniciando”.

si no se hubiera muerto Jacobo Arenas seis meses antes, en el marco de la Asamblea Constituyente, creo que las FARC hubieran tenido una alta probabilidad de haber avanzado decisivamente en el proceso de paz.

Otty Patiño es otra voz que resulta muy valiosa, no sólo porque llegó a la Constituyente como desmovilizado del M-19, sino también porque ha sido un reconocido analista del fenómeno de la guerra irregular de nuestro país. En relación con estos hechos, lanza un juicio muy severo sobre esta conducta desplegada por el expresidente Gaviria:

Creo que él es una mezcla extraña entre un manzanillo y un sujeto que tiene sentido de Estado también. Es una mezcla muy rara porque tiene la mezquindad del manzanillo, pero también la comprensión y la inteligencia del estadista. Infortunadamente en ese momento, en la dimensión de la paz, terminó primando el manzanillo, cuando prefirió el bombardeo, aunque él dice que no lo ordenó, que fue iniciativa de los militares y que como no había territorio vedado, pues llegaron a La Uribe. Pero hacerlo ese día de la elección fue una provocación y una decisión política, no una decisión militar. Pasaron por encima de él, y como manzanillo, concilió. Ahí perdió su perfil de estadista. A Gaviria le tocó vivir tiempos históricos muy importantes y tuvo la inteligencia de entenderlo, pero la incapacidad también de asumirlo. La paz de Colombia estuvo en sus manos, porque el narcotráfico, que era la mayor amenaza para el Estado, se sometió a la justicia, o por lo menos se dejó encarcelar. Prácticamente la mitad de la guerrilla estaba neutralizada, y el ELN y las FARC también estaban dispuestas a iniciar un proceso de desmovilización. Pero Gaviria veía un mundo comunista que había colapsado y asumió que el problema de las FARC era un problema de tiempo, y que era mejor vencerlas que pactar con ellas. Y mire en donde estamos, por causa de una visión de manzanillo, una visión miope, torpe, pequeña y además superficial, por no entender lo que eran las FARC. Pensaba que ellas eran simplemente el brazo armado de un proyecto comunista, pero ellas son un fenómeno más complicado y nunca existieron gracias a un apoyo internacional procedente de Moscú o de otra parte.

Lógicamente sobre estos mismos acontecimientos hay visiones diferentes, menos pesimistas frente al operativo sobre Casaverde. Una de ellas es la que brinda Juan Carlos Esguerra Portocarrero:

En buena medida, no obstante las invitaciones que se les hicieron, creo que eso condujo al empecinamiento de las FARC y del ELN, a no querer participar del proceso. Incluso hasta por radio nos comunicamos con ellos desde la Constituyente, básicamente para invitarlos a que formaran parte del proceso. Estaban abiertas las puertas con ese propósito y los mecanismos que se definieron en la Asamblea, establecían que incluso quienes llegaran tarde, todavía podían hacer parte de ella, y de hecho, así lo hizo el Quintín Lame por ejemplo, que llegó tarde pero allí llegó, y tuvo su puesto en ella.

Creo que lo de Casaverde tuvo mucho que ver con que las FARC y el ELN se hubieran rehusado a hacerlo, pero tampoco estoy convencido de que esta fuera la razón por la que no fueron, porque desde entonces a esta parte, no ha habido muchas más Casaverde y sin embargo, tampoco han atendido los llamados que se les han hecho al entendimiento, a la paz y a la concordia. De manera que a lo mejor, eso no es así. En todo caso, es claro que si para algo sirvió esa decisión fue para disuadir y no para incitar.

Pese a ese mal comienzo propiciado por el ejecutivo, la Asamblea Constituyente desplegó serios esfuerzos, aunque estériles también, por alcanzar un acuerdo de paz, tal como lo testimonia Jaime Arias López:

¿Qué tuvimos que hacer para poder escuchar la insurgencia y los grupos armados que había en este país? Pues desplazar una comisión a La Uribe para que se entrevistara con ellos, y algunos constituyentes como Álvaro Leyva, Germán Toro, Jaime Ortiz y yo, teníamos conferencias con ellos en distintas oportunidades, y como resultado le entregamos a la Asamblea textos con planteamientos que hicieron sobre diversos temas. Pero en ese momento no existía la voluntad política para acercarse a ellos.

El testimonio de Carlos Lleras de la Fuente, nos ofrece detalles más puntuales sobre la manera como se desarrolló hasta último momento esta, que debe ser considerada la mayor frustración de la Constituyente:

Más adelante, hacia el mes de mayo, Álvaro Leyva llegó con un mensaje y una caja de casetes de las FARC. Entonces, Misael Pastrana se paró y apoyó la propuesta de Álvaro Gómez de que enviáramos una delegación a un sitio convenido con las FARC para tratar de traerlos a la Asamblea antes del último debate, para que de esta forma pudieran participar en la elaboración final de la Constitución.

Hay que agregar, además, que existe una intrahistoria hasta ahora poco conocida y que permite entender en un contexto más amplio, las múltiples circunstancias que van más allá de Casaverde y que concurrieron para que la Constituyente finalmente no lograra la paz. Tenemos así que hay algunas percepciones según las cuales la Asamblea se desarrollaba en medio de un ambiente político muy enrarecido, a tal punto, que una propuesta de quienes eran amigos de la solución negociada, encabezados por Misael Pastrana con Aída Abello, Alfredo Vásquez Carrizosa, Angelino Garzón y varias personas más, consistente en que Manuel Marulanda fuera invitado a hablar en la Constituyente, fue boicoteada por el gobierno, Salvación Nacional, y el Partido Liberal, así como por otros constituyentes que se opusieron. Esta versión queda confirmada por el testimonio de Antonio Navarro, cuya voz, como se dijo, se hace imprescindible para comprender en toda su dimensión estos momentos cruciales:

Hablé con las FARC y ellos pidieron que Marulanda pudiera ir a una sesión de la Asamblea para hacer una intervención. Pedían que nosotros apoyáramos esa propuesta y que ayudáramos a conseguir los votos porque el gobierno se oponía a esa posibilidad. Les dije que si apoyábamos la presencia de Marulanda en la Asamblea y en contra del gobierno conseguíamos los votos necesarios para hacerlo, qué seguía después. Y Alfonso Cano me dijo: no sé. En ese momento cometí un error que todavía me parece fue desafortunado, y fue decirles: pues si usted no sabe, déjenme que yo decida por ustedes. Por supuesto, eso fue sumamente brusco y ahí se disolvió la reunión, porque ellos debieron pensar que siendo los comandantes de las FARC cómo me iban a permitir que decidiera por ellos. Sin embargo, me hice una reflexión: cómo vamos a dar esta pela frente a la opinión pública, frente a la Asamblea, que venga el comandante Marulanda, pronuncie un discurso y se vuelva para el monte y quedábamos nosotros manipulados por las FARC. Naturalmente la respuesta no debió haber sido 'déjenme que yo decida', sino 'exploremos posibilidades', 'veamos qué puede seguir', 'busquemos alternativas', 'discutamos cosas'. Eso es lo que debíamos haber hecho en ese momento. Entonces, creo que me fue bastante mal, porque el M-19 no pudo contribuir de manera directa a un posible avance del proceso con las FARC y terminé enfrentado a ellas en ese caso específico, por un error de comunicación. Sin embargo, la verdad es que en ese momento no parecía haber ninguna condición para que las FARC se incorporaran a la Constituyente. Su única pretensión era que el comandante Marulanda pudiera venir a echar un discurso en la Asamblea. Y si hubieran estado decididos a mostrar hechos de paz, por supuesto que esa era una propuesta que estábamos dispuestos a apoyar.

Es evidente, pues, que pese a la buena voluntad y las buenas gestiones del M-19, el ambiente general de la Asamblea no era propicio para acercamientos de esta naturaleza, tal como se ratifica con el testimonio Jaime Arias López:

Hubo varios momentos en que se presentaron situaciones bien complicadas, unas que trascendieron a la opinión pública, otras que no. Una que trascendió fue cuando se sometió a votación si Manuel Marulanda, el cura Pérez, Caraballo y otros líderes de la insurgencia debían concurrir al seno de la Asamblea. Eso fue un sábado y de esa sesión estuvieron a punto de retirarse varias fuerzas políticas. Pero las intervenciones del ministro Humberto de la Calle, Antonio Navarro y Horario Serpa, lograron que se volvieran a calmar los ánimos. Álvaro Gómez no estuvo presente. Las fuerzas armadas también trataron de fijar una posición en eso y entonces inmediatamente se las puso en su sitio y las deliberaciones tomaron su rumbo otra vez.

La consecuencia de lo que se viene diciendo es que nunca se logró la presencia de este grupo insurgente en el seno de la Asamblea, y al menos en este caso, parece válido afirmar que nuestro país se mantuvo fiel a la tradición de que las constituciones son cartas de batalla.

En pocas palabras, la Constitución de 1991 no rompió la tradición histórica de ‘las cartas de batalla’, tan bien descrita por Hernando Valencia Villa, sino que más bien la matizó, pues entonces los militarmente desmovilizados se sentaron a redactarla, en tanto los irreductiblemente rebeldes quedaron por fuera.¹⁶⁴

De todo esto, el resultado más concreto, como es ampliamente conocido, es que la Constituyente culminó sin alcanzar un pacto de paz integral, pues si bien en su seno tuvieron cabida varios movimientos insurgentes, las dos grandes facciones que entonces estaban en armas, las FARC y el ELN, nunca se desmovilizaron. De hecho, después de veinticinco años siguen en armas, y desconocen, además, el orden constitucional establecido en 1991, aduciendo, entre otras razones, que nunca fueron parte de ese consenso. Y si bien, como afirma el Jesús Pérez González: “Lo único que puede hacer un cuerpo que legisla es crear las condiciones para que la paz se dé, no es su responsabilidad la parte política y administrativa de llevar a cabo esa paz”, hay que reconocer que esta es, evidentemente, la más grande frustración del proceso constituyente de 1991. Y ese es un hecho sobre el que:

[...] la lógica militar y políticamente hegemónica del gobierno del expresidente Gaviria tiene la mayor cuota de responsabilidad en lo sucedido, sin subestimar la cuota que también le cabe a la FARC, al pretender burlar el mecanismo de la elección democrática y acceder directamente por negociación al seno de la Constituyente, en una especie de ‘revolución por contrato’, como entonces la llamó el expresidente López.¹⁶⁵

En honor a la verdad, es ineludible advertir que si bien el gobierno se equivocó ordenando el bombardeo de Casaverde y la Asamblea hizo lo propio al no generar las condiciones necesarias para al menos escuchar a la Coordinadora Guerrillera, no es menos cierto que la respuesta de las FARC frente a esa acción fue consecuente con ese ambiente de crispación, de tal suerte que, como afirma Rafael Pardo Rueda: “El 5 de febrero, día de instalación de la Asamblea Constituyente, se produjeron 50 atentados de la guerrilla. Esa semana ocurrieron más de 200 actos terroristas en todo el país provocados por la Coordinadora”.¹⁶⁶ Siendo ese el inicio de una escalada violenta desatada por la subversión, que finalmente se concretó en 545 ataques durante el desarrollo de la Asamblea Constituyente.

164 Llano Ángel. *Constitución, reforma política...* Óp. cit. p. 16.

165 *Ibidem.* p. 16.

166 Pardo Rueda, Rafael. *De primera mano: Colombia 1986-1994 entre conflictos y esperanzas*, Norma, Bogotá, 1996, p. 364.

Claro que no todas las lecturas que se hacen desde la academia comparten esta mirada que concluye con el fracaso. Tenemos así, y a pesar de la contundencia de las evidencias que hemos presentado, que de nuevo Manuel José Cepeda, de una forma ingenuamente declamatoria, sostiene que:

La búsqueda de la paz ha sido una constante de nuestra historia constitucional. Pero la de 1991 es la primera Constitución de Colombia que no nace del triunfo en una guerra ni lleva al inicio de otra. Es un pacto social, un acuerdo sobre lo fundamental, un tratado de paz fruto del diálogo entre adversarios en un clima de tolerancia.¹⁶⁷

Y añade:

A tal punto ha llegado la preocupación por la paz que en tres disposiciones transitorias, quizás como en ninguna en el mundo, la Constitución habla de 'grupos guerrilleros'. En una se prevé el establecimiento de circunscripciones electorales especiales para grupos guerrilleros vinculados decididamente al proceso de paz con el fin de facilitar su reincorporación a la vida civil. En otra se faculta al Gobierno por un período de tres años con el propósito de dictar normas especiales tendientes a mejorar las condiciones económicas y sociales, para proveer a la organización territorial, a la prestación de los servicios de los territorios donde estuvieran presentes grupos guerrilleros vinculados a procesos de paz con el Gobierno, así como la integración de los cuerpos colegiados municipales en dichas zonas. La tercera otorga al Presidente amplias facultades para conceder indultos o amnistías por delitos políticos.¹⁶⁸

Infortunadamente, y a pesar de este esfuerzo retórico, la contundencia de la espiral de violencia que se ha vivido en el país bajo la vigencia de la Constitución de 1991, demuestra, a las claras, que al menos en este aspecto, ella ha sido un evidente fracaso, salvo que el recién pactado proceso de paz con las FARC avance de manera satisfactoria.

7.2 La Constituyente y la extradición

La segunda estrategia desarrollada por la Constituyente para conseguir la paz, fue resolver el problema de la extradición, pues la prohibición de aplicar esta figura a los nacionales colombianos se había convertido en la principal reivindicación del narcotráfico en el marco de la violenta escalada terrorista que ese grupo delincencial había desatado contra el Estado y la sociedad. Y es que no parece desenfocado afirmar que muy a pesar de amplios sectores de la vida nacional, y

167 Cepeda Espinosa. Óp. cit. pp. 353-354.

168 *Ibidem.* p. 354.

con cierta complacencia de la clase política, la mafia se había convertido en un actor fundamental en la Colombia de esos años, y había logrado cooptar parcelas muy significativas de la judicatura, el periodismo y otros sectores sociales, a tal punto que, como se ha dicho:

[...] durante el proceso constituyente el narcotráfico desempeñó simultáneamente el rol de narcoterrorista, encarnado por Pablo Escobar, pero también de actor político en cabeza de Gilberto Rodríguez, el ajedrecista, como representante de una gran coalición de capos que patrocinó la presencia de algunos delegatarios y funcionarios dentro de la Asamblea Nacional Constituyente.¹⁶⁹

El tema, pues, estaba a la orden del día y había sido la causa eficiente para el fracaso de la reforma constitucional de 1988. Sin embargo en el breve espacio de un año, la acción del narcoterrorismo había logrado impresionar de tal manera a la comunidad, que como afirma Horacio Serpa: *“La mayoría de los constituyentes llegamos a la Asamblea con el compromiso de estar en contra de la extradición”*. Ese fue un cambio de actitud que sorprende, porque escasamente un año antes, en diciembre de 1989, el Congreso había hundido la reforma Barco cuando precisamente con ella se buscó preguntarle al pueblo sobre la eliminación de este instrumento. Fue una transformación que permitió pasar del casi unánime rechazo a la casi unánime aceptación. En ello, claro está, jugó un papel relevante el proceso de sometimiento a la justicia que en enero de 1991, un mes antes de instalarse la Asamblea, propuso Gaviria y en virtud del cual, quien se acogiera y negociara con la justicia colombiana no sería extraditado, lo cual influyó mucho en la percepción que muchos de los constituyentes tenían sobre esta, que es una simple medida de cooperación penal internacional, pero que en nuestro país había adquirido características de pena altamente disuasiva. Así lo piensa constituyente Jaime Castro:

A eliminar la extradición contribuyó mucho un decreto de estado de sitio que expidió en el mes de enero el gobierno Gaviria y que llevaba la firma, entre otros, de Alfonso Valdivieso Sarmiento, que era ministro de educación. El decreto era parte de la política de sometimiento a la justicia y expresamente les ofrecía a los narcotraficantes que se entregaran, colaboraran con la justicia, y se someterían a ella, que no serían extraditados. En ese sentido, entonces, lo que la Asamblea hizo fue constitucionalizar una decisión que el gobierno ya había tomado. En cambio hubo una propuesta que ni siquiera se votó por el rechazo que suscitó, y que fue presentada por el constituyente Hernando Londoño Jiménez, y en la cual se proponía el indulto al narcotráfico.

Tampoco se puede obviar el hecho de que a lo largo del proceso constituyente fue muy grande la presión narcoterrorista, pues durante el desarrollo del mismo

169 Restrepo Hung, Marcela y Llano Ángel, Hernando. “Política y narcotráfico en el Valle. Del testaferrato al paramilitarismo político”, en Revista Foro N° 55, Bogotá, 2005, p. 24.

se perpetraron varias muertes y hechos violentos, que de alguna manera generaron una profunda conmoción. Esos actos, lógicamente, pendían en el ambiente como una amenaza disimulada pero permanente contra los delegatarios, de tal suerte, que durante el proceso de la Asamblea Constituyente, el narcotráfico logró tener, sino un papel determinante, sí un influjo velado. Y esta es una percepción que ratifica un testigo de excepción como Augusto Ramírez Ocampo, quien sostiene que:

El tema del narcotráfico sí jugó un papel muy grave durante todo el proceso, porque muy poco antes de la instalación de la Asamblea fue cuando se produjo la muerte de Diana Turbay y la liberación, con tantos sobresaltos de Francisco Santos. Así que desde ese punto de vista, la atmósfera en que se reunió la Asamblea fue siempre de una conmoción moral muy grande.

Hubo, además, otro hecho que contribuyó a enrarecer todavía más el ambiente y es que el mismo día que les entregaron la credencial que acreditaba a los constituyentes, fue encontrado el cadáver de la señora Marina Montoya, hermana del exsecretario General de la Presidencia, que había sido secuestrada y asesinada por el narcotráfico.

No obstante existir cierto consenso en torno a la prohibición de la extradición, ella, sin embargo, y como dice Horacio Serpa, fue una de las cuestiones más debatidas en el seno de la Asamblea, a tal punto que hubo quienes consideraron entonces, y lo siguen haciendo todavía, que esa decisión fue un error de la Constituyente. Así lo piensa, por ejemplo, Juan Carlos Esguerra, quien sostiene que:

Es el único tema del cual no me siento orgulloso. Y no por la decisión que se adoptó, que es una decisión con la que yo no estoy de acuerdo hoy ni estuve de acuerdo entonces, y que me pareció equivocada, pero que naturalmente era la decisión de una mayoría, sino porque es el único debate de los que se dio en la Asamblea Constituyente que no fue objetivo, el único debate que no se dio con plena libertad, que no se dio con tranquilidad, que no se dio con la frialdad con la que debió darse. Incluso, con apasionamiento pero con frialdad, para efectos de saber qué decisión se tomaba, porque era perfectamente claro que una serie de factores, exógenos la mayoría, y otros endógenos, alteraron la tranquilidad con la que debió darse ese debate. Entonces, estoy convencido de que el resultado que se consiguió en esa votación, en la cual apenas nueve constituyentes votamos decididamente en contra de lo que aprobó la Asamblea, un número relativamente grande se abstuvo, y una mayoría importante votó favorablemente, no corresponde a lo que la gente realmente quería. Aun cuando creo también que si el debate se hubiera dado con frialdad, y con tranquilidad, a lo mejor también habría ganado la decisión de la no extradición. Lo que no me gustó fue el debate. Es decir, me gustó mucho menos el debate que la decisión.

Tengo la convicción de que dentro de la Asamblea Constituyente había delegatarios que iban fletados por los carteles de la droga, de eso no me cabe la menor duda, como resultado evidente de la forma como se comportaron, porque no solamente estaban batiéndose con argumentos e ideas, sino queriendo ejercer, hasta donde fuera posible, toda suerte de presiones para obtener un resultado. También hubo factores distintos que pretendían incidir en un sentido o en otro la decisión de los constituyentes. Así por ejemplo, siendo yo miembro de la Asamblea, llegó al Centro de Convenciones Gonzalo Jiménez de Quesada, una carta y con ella llegaron otras que venían por correo aéreo, con matasellos de Medellín y con un remitente y una dirección que obviamente no correspondían a la realidad. Su texto era el siguiente:

*Doctor
Juan Carlos Esguerra
Asamblea Nacional Constituyente
Bogotá, Colombia.*

Ya sabemos cuál es la posición que usted tiene sobre el tema de la extradición. ¿Cuántos guardaespaldas tenía Lara Bonilla? ¿Cuántos le van a poner a usted? ¿Cuántos tenía Carlos Mauro Hoyos? ¿Dónde estaba escondido Enrique Parejo? Recuerde estos nombres Rodrigo Lara, Enrique Parejo, coronel Franklin Quintero, magistrado Armando Baquero, Marina Montoya, Guillermo Cano, Carlos Mauro Hoyos, Jorge Enrique Pulido, Gustavo Zuluaga, Federico Estrada, Diana Turbay, Francisco Santos, Andrés Pastrana, Alberto Villamizar, etc. Por el momento queda anotado en nuestra lista a mano.

Ese es el texto de la carta, que por supuesto se explica por sí sola. Uno no necesita que le digan nada más para saber exactamente de qué se trata o de dónde proviene. No estoy seguro a cuantos les llegó en aquel entonces, supe que habían llegado como cuatro o cinco. No necesariamente digo que a los nueve, porque en ese momento no se sabía cuántos íbamos a ser.

A los periodistas les encantaba el asunto, porque era un tema candente, y naturalmente, cada vez que podían se acercaban a preguntar ¿Usted qué piensa de la extradición? para ver si lo que conseguían podía convertirse en un titular de prensa. Yo dije siempre lo que pienso y es que a mí me parecía que debíamos instituir la extradición como un instrumento fundamental de lucha contra la criminalidad organizada en el mundo. Otros constituyentes también dijeron cuál era su opinión acerca de la extradición, unos a favor y otros en contra. Los que más hablaban, eran, por supuesto, los que estaban en contra de la extradición y los que más querían hacer gala de que eso se supiera. En cambio algunos constituyentes que eran partidarios de que hubiera extradición se cuidaban de decirlo. Pero yo sé quiénes fueron, me acuerdo de todos los nueve que votamos en contra. No sé si todos recibieron la carta y sé que entre los que la recibieron, algunos finalmente votaron

a favor de la no extradición. No creo que por obra y gracia de la carta, porque una carta como esta, naturalmente infunde miedo pero no le cambia a uno el voto. A mí no me cambia mi posición filosófica respecto a un tema como la extradición, ni sobre ningún otro.

Sobre este complejo episodio también resulta interesante la visión que ofrece Hernando Yepes Arcila, quien afirma que:

También en este punto estaba en la minoría. Éramos nueve los firmantes de la propuesta adversa a la norma que aprobó la Asamblea: María Teresa Garcés, Juan Carlos Esguerra, Gustavo Zafra, María Mercedes Carranza, Carlos Lemos Simonds, Antonio Galán, y desde luego Iván Marulanda tenía que estar allí. Pero en todo caso fuimos una minoría que no se contentó con dejarse derrotar sino que dejó claramente expresa una posición de decidido rechazo a la nueva norma a través de una constancia. Nos parecía que era una garantía que no podía darse a quienes habían producido todo este desorden nacional y que la extradición era claramente un medio eficaz, un control o por lo menos, un castigo. Pero la mayoría dispuso lo que dispuso, evidentemente como precio también a que la paz nacional en el componente urbano pudiera ser fruto de la Constitución. Así lo veo yo. Nunca tuve amenazas, nunca tuve una llamada, nunca tuve ningún tipo de cosa que me inquietara. Al contrario, no percibí ningún riesgo, no sé si por inconsciente, por andar mirando las estrellas, pero la verdad es que no percibí nada.

Claro está que estas miradas tan dramáticas contrastan bastante con la de Jesús Pérez González, quien de una forma simplista, pero tajante, afirma que: *“En cuanto a la extradición, eso era lo que el país quería. El país quería que no extraditaran a los colombianos y yo creo que la Constituyente respondió a ese clamor popular”*. Esta es una posición a la cual se suma Lleras de la Fuente, quien al efecto afirma que: *“Me comentaba algún día el presidente Gaviria que según las encuestas, el 82% de los colombianos eran enemigos de la extradición, y más o menos por igual porcentaje de votos se prohibió extraditar colombianos”*.¹⁷⁰

Otra mirada muy importante sobre este particular, es la de Gustavo Zafra Roldán, por el papel muy destacado que él jugó en los debates relacionados con este tema:

Sobre eso se ha especulado mucho. El M-19, parte del Partido Liberal, Salvación Nacional, grupos independientes como los dos sectores conservadores, tanto el de Lloreda, como el de Juan Gómez Martínez, la UP, los indígenas y los movimientos evangélicos, habían anticipado su posición conceptual sobre este tema: que se juzgara en Colombia a las personas que Estados Unidos estaba pidiendo en extradición. No voté a favor de la

170 Lleras de la Fuente. Óp. cit. p. 18.

prohibición de la extradición y públicamente dije que ese era un tema que no era materia de una Constitución, sino de tratados internacionales y por supuesto acompañé la tendencia del grupo del nuevo liberalismo que se opuso a que la extradición se tratara en la Constitución. Eso me da autoridad para decir que no considero que los otros grupos hayan sido permeados ni por dineros, ni por temores, sino que votaron pensando que los colombianos debían ser juzgados por su propia justicia.

Armando Holguín Sarria hace una lectura desde una perspectiva histórica y jurídica para demostrar que la figura resultaba muy chocante en nuestra tradición y en nuestras instituciones:

Había personas que eran abolicionistas totales de la extradición de nacionales. Así que eso no se lo inventó la Constituyente. Toda la vida académica de los constituyentes se dio bajo el Código Penal de 1936, que decía clarísimamente que no se extraditarán nacionales, ni delincuentes político-sociales. Y todas las reformas que se pretendieron hacer a ese Código, se tramitaron en comisiones donde estaban Gutiérrez Anzola, Romero Soto, Poveda Alfonso, es decir, los grandes del derecho, y siempre decían 'en ningún caso', 'por ningún motivo', se podrá extraditar a un nacional. Y los tratados que celebró Colombia en esa época, prohibían la extradición de nacionales. No había extradición de nacionales en los tratados con Argentina, Bélgica, Cuba, Costa Rica, El Salvador, Francia, Guatemala, México, Nicaragua y Panamá. De modo que no fue que a unos constituyentes se les ocurrió en ese momento que no se extraditarían nacionales, sino que esa fue una política que se pensaba de protección al nacional. Luego, el primer fantasma que hay que sacar, es que los constituyentes se inventaron eso, porque estaban asustados o porque estaban vendidos. El segundo fantasma, que resulta terrible, es uno imaginarse que una Asamblea donde hubo tanta pluralidad, donde hubo tanta diversidad de caracteres, donde hubo tanta inteligencia, se confabula o se asusta porque Pablo Escobar habló. Lo que ha podido pasar es que todos pensamos que una de las maneras de atemperar la paz, era eliminando lo que estaba causando tanta perturbación. Pero no es que aparecieran presiones. Si compraron gente, no lo sé, yo por lo menos tenía fijada mi posición desde unos años antes, y creo que así le pasó a muchos como Álvaro Leyva y Julio Salgado Vásquez. Entonces, había razones de índole filosófica, unos constituyentes eran idealistas, algunos por tradición, pero, el hecho es que votaron 53 creo, y algunos dejaron constancia del voto negativo. Sin embargo, todos los que votaron en contra siguieron viviendo, y ninguno ha muerto como consecuencia de esa actuación.

Claro que en el ambiente de los constituyentes también se ventilaban otras razones nada desdeñables, y que ayudan a entender mejor el trasfondo en el que se tomó esta decisión tan compleja y controversial. Así por ejemplo, Álvaro Echeverri Uruburu dice que:

Quienes votamos por la no extradición, lo hicimos en defensa de la soberanía nacional, por considerar que el juzgamiento de estas personas, cualquiera que fuera su delito, bajo un régimen jurídico distinto, una lengua diferente, bajo un sistema probatorio desconocido, era contrario a la dignidad de la persona humana y a sus derechos fundamentales, y era también contrario a la dignidad del país y a su soberanía. Entonces, votamos con toda autonomía y con toda libertad. Además, hablé con familiares de personas detenidas en los Estados Unidos y ellos solicitaban, y a mí me pareció que era una solicitud justa, la repatriación de las personas que estaban purgando penas en el exterior. Esa norma que establecía que los nacionales que estuvieran purgando penas en el exterior, fueran repatriados para que cumplieran sus penas aquí, fue negada finalmente por la Constituyente. Es obvio que uno sabía con quién estaba hablando, eran familiares de personas extraditadas y condenadas en los Estados Unidos, pero es que una de las disposiciones del derecho humanitario más fuerte, indica que alguien que está condenado, debe cumplir su pena en un sitio cercano a donde vive su familia, de tal manera que no pierda el contacto con ellos.

No hay duda, entonces, que esa sumatoria de circunstancias y consideraciones se conjugaron para producir el resultado que finalmente se produjo: proscribir la extradición de colombianos por nacimiento. Paradójicamente, pero muy a tono con nuestra tradición constitucional, esa decisión, que en su momento constituyó una trascendental medida y suscitó un profundo debate en el interior de la Asamblea, hoy tiene un mero valor histórico, en tanto dicha prohibición fue revocada mediante el Acto Legislativo N° 01 de 1997, expedido por el Congreso de la República, órgano que fue incapaz de hacer frente a las enormes presiones del gobierno de los EE.UU. para que modificara la Constitución en ese punto. Por supuesto que esa reforma, que fue la número 7 de las hasta ahora incorporadas a la Constitución, habla claramente del valor normativo, y del apego y adhesión que la Ley Fundamental de 1991 ha logrado en el seno de la sociedad.

Finalmente, es necesario decir que en medio de la trama en que se desarrolló ese capítulo, hay otro incidente que se ha diluido con el transcurso de los años, pero que en su momento amenazó con erigirse en el más bochornoso de todo el proceso constituyente. Se trata del referido al supuesto soborno a algunos de los delegatarios por parte del narcotráfico. En relación con este episodio, Carlos Lleras de la Fuente dice:

[...] ciertamente soy un escéptico en relación con el soborno masivo de los colegas que votaron como atrás se explicó: ese misterioso casete producido aparentemente por los paramilitares del Magdalena Medio y destinada a desacreditar a la Asamblea me suena a montaje, y la compra de votos en contra de la extradición por dos millones de pesos cada uno, la calificaría cínicamente de ridícula, más aun cuando antes de que se

instalara la Asamblea ya todo Colombia sabía que los había suficientes para impedir la extradición, lo cual hacía inútil –para los interesados– incurrir en el gasto que más que soborno tiene cara y cuantía de propina.¹⁷¹

Por su parte, y sobre este mismo incidente, Álvaro Echeverri Uruburu tiene una mirada que permite desestimar el alcance del hecho:

Lo del video es cierto. Ese es un video que hizo Augusto Ramírez Cardona, que estaba al servicio de las autodefensas del Magdalena Medio, organización criminal que en ese momento había entrado en confrontación con Pablo Escobar. Él hizo el montaje para hacer creer que la Constituyente estaba recibiendo dineros del cartel y por eso aparece ante las cámaras recibiendo ese soborno. Pero eso es una cosa absolutamente burda, porque nadie que está recibiendo un dinero, va y lo muestra así, para que la cámara lo vea. Es un montaje grosero que buscaba precisamente perjudicar el proceso de negociación que el gobierno estaba adelantando con Pablo Escobar, según el cual no habría extradición si él se entregaba y se acogía a las normas de sometimiento a la justicia que se habían expedido. La idea era bloquear ese proceso y hacer aparecer a la Constituyente como un organismo que estaba recibiendo presiones e incluso un soborno de la mafia.

Y esta es una apreciación que resulta muy coincidente con la Otty Patiño, de cuya esclarecedora versión se puede deducir, además, la forma como la Constituyente estuvo sometida a presiones muy diversas, y sobre todo, cómo los norteamericanos quisieron deslegitimar ese proceso tan significativo:

Augusto Ramírez Cardona era un tipo muy incapaz, pero muy disciplinado que hacía caso en todo a Henry Pérez, comandante de las autodefensas y que en connivencia con el Estado, e incluso con los gringos, había estado en guerra contra Pablo Escobar. Cuando se entregó Escobar, esa guerra se detiene. Sin embargo, los norteamericanos empezaron a utilizar a Ramírez Cardona para deslegitimar la Asamblea, porque les dolió mucho la prohibición de la extradición. El tipo, seguramente con autorización de Henry Pérez, aceptó hacer un video en el que aparece un hombre que había enviado Pablo Escobar a comprar votos, aceptando la negociación. Los gringos hacen el montaje para filmarlo, toman un video en el que está el enviado de Pablo Escobar ofreciéndole plata a este Augusto, un tipo que nunca habló y que lo más notable que hizo fue esa payasada, que a la larga tampoco les sirvió a los gringos.

En todo caso, la prohibición de la extradición finalmente se aprobó. No obstante el episodio no fuera congruente con la realidad y no hubiera tenido mayor trascendencia, es evidente que en su momento sí dejó un mal sabor sobre la transparencia y fiabilidad del proceso.

171 Lleras de la Fuente. Óp. cit. p. 18.

7.3 La Constituyente y los militares: ¿una espada de Damocles?

Hoy más que nunca, parece evidente que la consecución de la paz en Colombia pasa por la construcción de un más adecuado escenario de relaciones entre la fuerza pública y la sociedad civil, que permita disminuir ese determinante influjo de lo castrense que es tan evidente desde la guerra de independencia. Pero ese es un escenario de profundización de la democracia todavía difícil y aparentemente lejano, porque en materia de relaciones con el estamento militar, la Constituyente le apostó a mantener el *status quo*, de tal manera que ese fue uno de los aspectos sobre los que prácticamente no se hizo ninguna reforma. Así por ejemplo, dentro de la estructura de la fuerza pública, conforme lo manda el art. 216 de la Constitución, se siguió cobijando a la Policía Nacional, cuerpo respecto del cual, además, se mantuvo su carácter militarizado, cuando era natural que la Constituyente en esta materia hubiera avanzado en la conformación de un cuerpo enteramente civil. Ello conlleva, entre otras consecuencias, el hecho de que la Policía Nacional, que es un cuerpo que interactúa permanente con la población, todavía mantenga un régimen de responsabilidad penal esencialmente castrense, que por demás, es un sistema altamente cuestionable que tampoco fue objeto de tratamiento en la Asamblea.

Sobre este mismo particular, también parece muy discutible la exclusión de los miembros de la Fuerza Pública del ejercicio de un derecho ciudadano esencial como es el derecho al sufragio (art. 219 Constitución) y que es una decisión que sólo puede entenderse como una proyección de las más oscuras y arcaicas épocas de nuestra democracia. Pero resulta igualmente criticable el hecho de que se les hubiera privado del ejercicio de otros derechos como el de asociación sindical o el de petición (arts. 39 y 219 Constitución). Ni qué decir de la posibilidad de la objeción de conciencia al servicio militar obligatorio, que no se consagró ni siquiera como posibilidad futura, así como no se hizo con políticas de equidad de género en materia de prestación del servicio militar obligatorio para que este alcanzara tanto a hombres como a mujeres. Tampoco se establecieron reglas más claras sobre el régimen de ascensos y promociones en el interior de la fuerza pública, que sigue siendo una determinación prácticamente discrecional del Presidente de la República, como lo es igualmente la potestad administrativa de retiro del servicio.

A la luz de lo que se viene afirmando, razón no le falta a un analista tan autorizado como Marco Palacios, cuando sostiene que:

Como en 1957, la dirigencia política de 1990 creyó imprudente debatir las relaciones efectivas entre el poder civil y los militares. Tales temas no pudieron abordarse, según se dice, porque el gobierno estaba abocado a negociar el cierre del Congreso que había sido elegido en 1990 y cuyo mandato

constitucional expiraba en 1994. En cualquier caso el mismo M-19, una de las fuerzas protagónicas de la Constituyente, prefirió respetar el tabú y el fuero militar sigue imperando en Colombia.¹⁷²

Lógicamente que en esta materia es necesario reconocer que cierto enrarecimiento del entorno político le restó margen de maniobra a la Constituyente, tal como lo afirma Humberto De la Calle:

Todos los días se generaban rumores que recorrían a la velocidad del rayo los cocteles bogotanos. Algunos dibujaban a diario un paisaje ominoso. Se señalaba que el M-19 impulsaría todo tipo de retaliaciones contra la Fuerza Pública. Cercenamiento cuando no eliminación del fuero militar, recorte en las pensiones de retiro, traslado de la Policía al Ministerio de Gobierno, mayores poderes al Congreso para intervenir en decisiones militares, eliminación del servicio militar, implantación de la objeción de conciencia, reconocimiento del carácter deliberante a la Fuerza Pública, prohibido desde antes, para destruirla a través del virus de la pasión política.¹⁷³

Y si nada de eso ocurrió, era al menos lo que se esperaba. De ahí que la real dimensión de las críticas al mantenimiento del acentuado carácter castrense de los organismos de seguridad, sólo se alcanza a partir del momento que se tiene en cuenta el liderazgo político que en esta materia debió haber ejercido el M-19 en el interior de la Asamblea, una fuerza de izquierda recién reinsertada a la vida civil. Y como esta es una pregunta que queda abierta, nada mejor que escuchar a quienes desde el M-19 estuvieron cerca de este proceso. Así por ejemplo, Armando Novoa es consciente de que:

Algunos hubieran deseado un programa de cambio más profundo por parte del M-19 en lo que tiene que ver con la configuración del poder militar. Y tal vez sea cierto. Lo que ocurre es que esas realidades y los comportamientos de las distintas fuerzas hay que contextualizarlos en los escenarios, y entonces, el primer deber del grupo era subsistir políticamente cuando había una amenaza de fuerzas del establecimiento, de aparatos de guerra que no veían con mucha simpatía lo del M-19. Incluso Navarro tuvo que irse a un búnker y hacer la campaña desde una casa de tres pisos que fue completamente blindada. Entonces, lo que se hizo fue calcular qué era lo más importante como propuesta constituyente. Una opinión decía que lo primordial era modificar el sistema económico, otra que era desbloquear el sistema político desarmando el acuerdo del Frente Nacional, otros decían que había que elaborar una propuesta más integral. Finalmente, quienes dirigieron el proceso tuvieron la idea de que lo fundamental era crear un escenario institucional para el surgimiento de nuevas fuerzas políticas, y en ese contexto

172 Palacios, Marco. *Entre la legitimidad y la violencia. Colombia 1875-1994*. Norma, Bogotá, 1995, p. 338.

173 De la Calle. Óp. cit. p. 177.

se pensó que era supremamente difícil para el M-19 proponer el tema de las fuerzas armadas como tema central de su agenda, por cuanto su propósito principal debía ser derrotar a la clase política tradicional y no plantearse el reto de llevar a cabo una reforma de las fuerzas militares con las fragilidades de un proceso que no había sellado una paz integral.

Una opinión muy similar a esta, es la que ofrece el propio Antonio Navarro Wolff, aunque difiere levemente en algunos aspectos:

La reflexión nuestra fue simplísima. No había terminado la guerra interna colombiana porque infortunadamente no se logró llegar a un acuerdo de paz general. ¿Cómo en mitad de la guerra íbamos a ponernos a quitarles funciones a los militares? Es muy distinto lo que sucedió en El Salvador, por ejemplo, donde se firmó un acuerdo de paz, se produjo una transformación que entre otras cosas disminuyó el tamaño del ejército, y cambió toda la política de seguridad. Pero ponernos a legislar cambios en la política de seguridad y la relación entre el poder civil y el poder militar, en medio de la guerra, nos pareció que no era conveniente. Esa fue la reflexión. Ahora bien, aceptamos las evaluaciones que sobre esa decisión se hagan, que pudiéramos haber hecho más de lo que se hizo o no, pero nuestra reflexión fue así de simple y la trasmito casi en términos textuales, como la discutimos y la decidimos en la bancada. En cuanto al hecho de que yo estaba muy amenazado desde el poder militar y que había como una espada de Damocles sobre mi cabeza, eso no es verdad. Las amenazas venían de grupos como el de Fidel y Carlos Castaño. Sabíamos ya en ese momento, que eran ellos los que habían ordenado, pagado y ejecutado la muerte de Carlos Pizarro. Las amenazas no venían de las instituciones. Pero además, ese es un tema en el que, como en todos los temas importantes de la Asamblea, o en casi todos, tomábamos las decisiones colectivamente. Nos reuníamos los diecinueve todas las semanas religiosamente. ¡Todas! Nos reuníamos dos o tres horas e íbamos tomando las decisiones. Entonces, en ese tema específico, fue unánime la posición de la bancada. Desde los cinco que habíamos sido miembros del M-19, hasta María Teresa Garcés, Carlos Ossa, María Mercedes Carranza, Angelino Garzón y Orlando Fals. Había una pluralidad grande y fue unánime la decisión sobre ese tema.

En este mismo orden de ideas, y dado su tradicional compromiso con la consecución de la paz, otra voz que resulta muy autorizada es la de Augusto Ramírez Ocampo, quien anota que:

El M-19 tomó la decisión, dentro de su proceso de incorporación real al Estado colombiano y a su estado de derecho, de no modificar la estructura de la fuerza pública. Sobre ese tema, la única persona que se levantó en la Constituyente fue Aída Abello, pero en general cuando se quiso hablar sobre esa cuestión, las iniciativas siempre fueron rechazadas. Es más, dentro del cambio de estructura tan fenomenal que suponía la elección de los

gobernadores y la ratificación de la elección popular de alcaldes, se mantuvo como espina dorsal del orden público, el hecho de que las fuerzas armadas de Colombia, incluyendo desde luego, fuerzas militares y fuerzas de policía, dependieran del Presidente. Lo que sí se hizo fue una distinción sobre la función de la policía, que no recuerdo hubiera estado en la Constitución de 1886. Ella se definió muy claramente como un cuerpo que tenía por misión defender los derechos humanos de los ciudadanos. Yo creo que eso fue lo único que se movió.

Otra visión que sobre esta cuestión resulta fundamental es la del exdelegatario Juan Carlos Esguerra Portocarrero; opinión que resulta de valor cardinal, por el hecho de que con posterioridad a la Constituyente él se desempeñó como ministro de defensa. Por eso interesa saber cómo evalúa las decisiones de la Constituyente en relación con el régimen de la fuerza pública en dos aspectos concretos: primero, el haber mantenido a la policía nacional como un cuerpo de orden castrense y en segundo lugar, sobre las fuertes restricciones de derechos a las cuales están sometidos los miembros de la fuerza pública:

Ambas cosas me gustan, ambas cosas fueron absolutamente conscientes y absolutamente deliberadas y ambas fueron amplia y profundamente discutidas, junto con otras que tienen que ver con ese mismo capítulo. Vamos a lo primero, es claro que en la mayoría de los países la policía es un cuerpo que depende del ministerio del interior o de su equivalente, porque se trata de un instrumento, como su nombre lo indica, de policía al servicio de la tranquilidad pública, al servicio de las garantías, de los derechos del ciudadano; por eso es un cuerpo que no rima muy bien, en principio, con las fuerzas militares, cuya finalidad y cuya razón de ser son distintas de las de la policía. Lo único que hay en común entre las dos, es el hecho de que a ambas se les han entregado las armas para el cumplimiento de su tarea. En lo demás, son distintas. Sin embargo, uno no puede ser amnésico y no puede olvidar que en Colombia vivimos durante mucho tiempo épocas de bárbaras naciones, en las que la policía se convirtió en un instrumento de la política. Y prefiero mil veces el riesgo de una policía un tanto arcaica, al riesgo de una policía un tanto politizada. Y lo que ha garantizado su adscripción al Ministerio de Defensa, es que la ha mantenido casi totalmente impoluta en materia política a lo largo de los últimos cincuenta años. Recordemos otras épocas en las que la policía jugaba un papel activo en materia de política, para mal la mayoría de las veces, para bien en pocas oportunidades. Entonces, la policía reprimía expresiones de opinión o de voluntad política, participaba, como participó según está demostrado, en los famosos incendios de principio de los años cincuenta. Pero desde que se produjo esa adscripción al Ministerio de Defensa, la policía se purificó políticamente, aun cuando evidentemente se militarizó en cierta forma y ese es uno de los inconvenientes que uno podría decir que tiene porque nuestra policía, comparada con la de muchos países del mundo, está más militarizada de lo que uno quisiera. El sueño que uno tiene es el de una policía dedicada a cuidar a los niños en

los parques y a jugar con ellos. Pero la historia de Colombia ha demostrado que estamos muy lejos de esa maravillosa posibilidad y que nos falta mucho camino por recorrer y tenemos una policía militarizada que además, ha sido muy útil para enfrentar unas organizaciones delincuenciales no menos militarizadas. Esa policía pacífica que uno se imaginaría no habría sido capaz de enfrentar el narcotráfico en la forma como ha tenido que hacerlo la nuestra. De manera que, por ese lado, me sigue pareciendo que es mejor una policía inclinada a esa vertiente, que una policía inclinada, o con el riesgo de inclinarse, en la otra dirección. No creo que tengamos todavía la madurez suficiente para eso.

8. PROCESO POSTCONSTITUYENTE: VIGENCIA DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991

Pocos pecados tan graves pueden cometer los dirigentes con un pueblo como el de hacer marchitar en sus espíritus la esperanza. Y es lo que ha sucedido con la llamada Constitución de 1991 que en medio de humo contaminante de equívocos le fue ofrecida en forma singular al pueblo como expectativa de cambio.

Misael Pastrana Borrero

8.1 El resultado final

Muy agudamente, Jaime Castro sostiene que: “La Constitución nos quedó muy larga porque nos hizo falta tiempo para pulirla”. Y eso es verdad, en la medida que lo primero que salta a la vista es que se trata de una Constitución demasiado extensa. Así pues, 380 artículos, más 61 artículos transitorios, la han erigido, al menos en el imaginario colectivo de los colombianos y a falta de mejor fundamento empírico, en una de las más largas del mundo.¹⁷⁴ Y esta es una característica que en principio resulta criticable, porque una Constitución debe ser un código fundamental, pero también un código básico, al alcance de los ciudadanos, cuya pedagogía se facilite al punto de que ella deje de ser un texto reservado al mundo a veces esotérico de los juristas y sea más bien la norma que oriente la conducta cotidiana y corriente de los ciudadanos.

Pero es que además de extensa, es también, como ya se dejó dicho, un texto que presenta algunas falencias y debilidades de carácter formal. De nuevo Jaime Castro, y en relación con el texto finalmente resultante, afirma que:

Creo que el trabajo normativo no es de alta Constitución, no es la Constitución de 1886, allí no estaba Miguel Antonio Caro. Pero habida cuenta

174 Solo a manera de ejemplo valga decir que el 9 de febrero de 2009 fue promulgada la nueva Constitución de Bolivia que consta de 410 artículos, 10 disposiciones transitorias, disposición abrogatoria y disposición final.

del poco tiempo del que se disponía, de la heterogeneidad de los constituyentes, el trabajo es válido. Ahora bien, uno podría decir que es muy reglamentaria, sobre todo en el punto de los derechos, pero recuerdo que ese fue un debate que se dio en plenaria y se llegó a la conclusión de que en esa materia había que ser muy pedagógicos y había que sacrificar estilo, concisión y precisión para dejar muy en claro qué era lo que se quería. Recuerdo que decían: aquí nos van a decir que no fuimos rigurosos, que no fuimos estrictos, pero la Constitución debe tener también un valor pedagógico, hay que socializarla, que la gente la entienda, que la gente la conozca, que la gente sepa exactamente qué es lo que queremos. Y me parece que es uno de los logros de la Constitución de 1991. Antes de ese año, por lo menos que yo recuerde, uno no encontraba el texto de la Constitución en las oficinas del ingeniero, del profesor. Hoy la Constitución incluso la venden por la calle.

A renglón seguido, el mismo Jaime Castro procede a elaborar una lista de los que considera los logros más evidentes que se le deben a la Constitución de 1991:

- Nos sacó del limbo institucional que vivimos durante los años ochenta
- Mostró la posibilidad de lograr consenso entre fuerzas políticas disímiles sobre las reglas de juego institucionales para la conquista del poder y su ejercicio
- Nos ha dado gobernabilidad durante épocas de tormenta, tales como el proceso 8000, o el auge del narcotráfico y el paramilitarismo
- Institucionalizó el concepto de Estado Social de Derecho
- Aseguró la vigencia de la carta de derechos a través de la acción de tutela¹⁷⁵

En relación con este último punto que menciona Jaime Castro, existe consenso generalizado en torno a que la acción de tutela es, sin discusión, el gran logro de la Constitución de 1991, al haberse erigido en una garantía verdaderamente eficaz en favor del amplio catálogo de derechos fundamentales que consagra la Ley Fundamental. Porque derechos constitucionales siempre habían estado consagrados, desde la creación misma de la República; de lo que se carecía era de mecanismos y herramientas para garantizarlos, para hacerlos efectivos. Ese es el cambio copernicano que se introdujo en 1991. Ahora bien, no está de más advertir, en relación con la tutela, que se trata de una institución que en razón de sus bondades intrínsecas, pero también de sus evidentes defectos estructurales, sobre todo en materia procesal, ha sido objeto de graves abusos y por esta razón ella comienza a presentar signos de fatiga. Y esta es una rea-

175 Castro, Jaime. "El Congreso vuelve colcha de retazos la Carta del 91". En UN Periódico N° 98, Universidad Nacional, Bogotá, octubre 15 de 2006, p. 6. Una versión abreviada de este escrito fue publicada en el periódico Ámbito Jurídico N° 210, Bogotá, octubre de 2006.

lidad que se puede constatar a partir del momento en que el instrumento que aseguraba la eficacia de la acción, el incidente de desacato, ha perdido parte de la capacidad que antes lo caracterizaba como medio de coerción para garantizar el cumplimiento de los fallos.

De todas formas, dada la evidente importancia de esta institución, parece necesario detenernos en el proceso a través del cual se llegó a su establecimiento, y para ello la mejor fuente es Juan Carlos Esguerra Portocarrero, a quien, muy a su pesar, se le adjudica la paternidad de la figura:

No tengo la pretensión, mal podría tenerla, de haber sido el inventor de la acción de tutela. Ni remotamente. Hay que tener en cuenta en esta materia varias cosas: uno, que un número plural, muy alto, de los proyectos y de las propuestas que llegaron al seno de la Asamblea, planteaban de una o de otra forma y con unos u otros esquemas de construcción, una figura semejante a la acción de tutela. Podría mencionar cerca de 20, entre las que se presentaron. Todas ellas, salvo una, le daban a esa institución el nombre de acción de amparo o de derecho de amparo, tomando el nombre del modelo que ciertamente la inspiró, y que era el modelo nacido en México con la Constitución de 1857. El único de los proyectos que no le daba a la propuesta el nombre de acción de amparo sino el de acción de tutela, era el mío, y eso es, digamos, lo que ha dado origen a que la gente me adjudique esa paternidad. La razón de ser de esa diferencia de nombre no era ni un producto innovador, ni una necesidad, ni tratar de hacerle creer al mundo que estábamos inventando algo totalmente nuevo, sino establecer y recoger algo que para mí era fundamental: la necesidad de que quedara claro que lo que nosotros íbamos a adoptar y lo que necesitábamos adoptar, no era un instrumento que tuviera la condición genérica que tiene el amparo, sino que tuviera un carácter específico, pues en México el amparo ha llegado a convertirse en todo un conjunto de instrumentos de protección de los derechos. Allá forman parte del amparo lo que aquí llamamos el recurso extraordinario de casación, y también lo que aquí llamamos el juicio ejecutivo, por ejemplo, o algunas de las formas de juicio ejecutivo que están en nuestro procedimiento civil ordinario desde tiempos inmemoriales y así sucesivamente.

Si nosotros importábamos el amparo sin hacer ninguna precisión, íbamos a correr el riesgo, que en la práctica se ha dado por otras razones hasta cierto punto, de incorporarle a la Constitución un cuerpo extraño que iba a crear fricciones y generar diferencias y enfrentamientos con otros instrumentos de protección. Porque no hay duda, y habría que reconocerlo y se reconoció, que en Colombia el árbol de los instrumentos de protección de los derechos era bastante sólido y satisfactorio. Le faltaban algunas ramitas, una de ellas vino a ser la acción de tutela, que es la que se refiere a aquellos derechos que no tienen un instrumento específico de protección. O para aquellos que teniéndolo, lo tienen de una forma que, en el caso

concreto, llegaría demasiado tarde. Eso es lo que pretende la tutela, ser un instrumento específico y puntual de protección de los derechos, por eso la idea del nombre, para diferenciarlo del derecho de amparo, para que quedara claro que el nuestro era, digámoslo así, más reducido, lo que no quiere decir menos importante, solo más reducido.

Más adelante añade:

Mi percepción es que el balance es ampliamente favorable. Creo que la tutela ha demostrado la falta que estaba haciendo y la eficacia que tiene. Ella ha señalado sus bondades fundamentales, de las cuales, la más importante es estar al alcance de cualquier persona, en cualquier momento, sin necesidad de abogado, de ser muy rápida y muy sencilla en cuanto a su operación, me parece que sobre eso no hay discusión. Ha llenado un espacio y ha resuelto unos problemas y lo ha hecho mucho más y mejor de lo que jamás imaginé. Su crecimiento, su importancia y sus méritos han sido tales, que a uno no se le ocurría que podían llegar a ser tantos. Por supuesto, también ha habido inconvenientes, excesos y desbordamientos que deben servirnos para la reflexión y que deben llevarnos a un cierto mea culpa a todos. Hemos abusado de ella los abogados tratando de aplicarla a circunstancias para las que no estaba prevista, o hemos querido convertirla en un recurso extraordinario cuando perdemos un pleito, o hemos querido utilizarla a sabiendas de que no procede en el caso concreto, que había otros instrumentos de protección de los derechos. Y lo hemos hecho simplemente porque nos parece más cómoda la tutela que la utilización de esos otros instrumentos, que son más complejos o más demorados.

A tal punto ha llegado a ganar legitimidad la tutela en el seno de la sociedad, que como dice el expresidente César Gaviria cuando contesta los ataques que se realizan contra este mecanismo de garantía: “[...] *la solución no es reformar la tutela para volverla ineficaz, sino reformar la justicia laboral y la civil para hacerlas accesibles y eficaces como la tutela*”.¹⁷⁶

Otro logro muy notable de la Constitución fue que permitió superar la situación permanente de anormalidad constitucional bajo la que se gobernaba al país. En este sentido, es necesario advertir que a partir de 1991, los estados de excepción adquirieron carácter extraordinario que los debe caracterizar. A diferencia de lo recurrentemente cotidiano que se había convertido el viejo estado de sitio, que además carecía de gradualidad, de temporalidad, de proporcionalidad y de control político, como sí lo tienen los actuales estados de excepción. Gracias a la Constitución de 1991, por esta vía, la anormalidad constitucional dejó de ser lo habitual. También es necesario considerar como un logro fundamental lo que se hizo en materia de relaciones Iglesia-Estado, al quedar consagrada ampliamen-

176 Gaviria Trujillo. Óp. cit. p. 42.

te la libertad de cultos, reducir sustancialmente los históricos privilegios de la Iglesia católica y proscribir que Colombia siguiera siendo un Estado confesional.

En materia económica, según una voz tan autorizada en este campo como la de Rodrigo Llorente:

Se incorporaron cuestiones de la mayor trascendencia en el campo económico y muy autóctonas en su desarrollo. Por ejemplo, la autonomía del Banco de la República, no como otra rama del poder, pero sí como una institución independiente que juega en forma equilibrada frente a los tres poderes en que el Estado está distribuido. Esta autonomía ha permitido adelantar una política de control a la inflación y de estabilidad en la tasa de cambio y creo que este es un gran avance de la Constitución de 1991 y fue un aporte muy colombiano. Obviamente en el campo económico se ratificó que el Estado respeta al sector privado, pero despliega una política de intervención en el manejo de la economía, de la producción y la distribución de los bienes. En ese sentido, sin llegar ser un Estado socialista, porque no lo somos, pero sí uno eminentemente intervencionista, le dimos todos los poderes para que pudiera actuar en este campo con eficacia. Además, en el campo fiscal se crearon normas para mantener el equilibrio de las cuentas del gobierno, mantener un control eficaz en el déficit de los ingresos públicos y en el manejo de los gastos. La Constitución de 1991 es muy pragmática en cuanto al manejo económico, muy respetuosa de la iniciativa privada y muy afirmativa en cuanto a la capacidad e intervención que tiene el Estado en el manejo de la economía. Por supuesto, dentro de este criterio también se incorporaron las normas para el manejo de la política monetaria del país.

8.2 Las deudas y las frustraciones de la Constitución

He llegado a la conclusión de que en Colombia ninguna institución puede servir, porque tenemos un bagaje cultural lamentable.

María Teresa Garcés Lloreda

A pesar de los evidentes logros de la Constitución, hoy hay miradas muy negativas en relación con los resultados y los logros alcanzados después de agotar ese enorme esfuerzo colectivo que supuso la Constituyente de 1991, que es sin duda, el ejercicio de concertación colectiva más importante que ha desplegado la sociedad colombiana a lo largo de su historia. Desde esta perspectiva resulta inexplicable que hubiese habido temas tan polémicos como urgentes para la colectividad, y que sin embargo en medio de las soluciones de compromiso, del quedar bien con todos, terminaron ahogándose en el seno de los debates constituyentes. Seguidamente, y con carácter meramente enunciativo, abordaré algunos.

Hubo cuestiones fundamentales en materia dogmática como el aborto,¹⁷⁷ la eutanasia, la objeción de conciencia al servicio militar o los derechos de ciertas minorías (v.g. los homosexuales), que no fueron resueltos adecuadamente por la Constituyente, y cuya vacilante definición, en algunos casos, le ha correspondido a la Corte Constitucional en medio de amplios y agrios debates nacionales que han enrarecido y polarizado el ambiente político y jurídico del país.

Claro que en materia de frustraciones, por sobre todas, la Constituyente no fue capaz de conseguir el que era su mayor compromiso: la paz. Así es, la primera y más notoria de todas las deudas de la Constituyente para con el país es, como tanto se ha dicho a lo largo de este escrito, su incapacidad para haber generado la construcción de un auténtico tratado de paz, pues veinticinco años después, a pesar de los avances logrados con las FARC, este propósito nacional sigue estando abierto como entonces. Claro está que no podemos olvidar, tal como ya se dijo, que el bombardeo de Casaverde el mismo día de la elección de la Asamblea, supuso un acto de guerra y un mensaje expreso de hostilidad para con la subversión armada, a tal punto que este grupo revolucionario durante mucho tiempo dijo que no acataba ni reconocía el orden constitucional imperante. Por eso, razón no le falta a Javier Sanín cuando en su momento, muy acertadamente, dijo que:

La toma de Casaverde, de importancia más simbólica que real para ambos grupos en conflicto –el ejército y las FARC– desencadenó la peor retaliación de parte de los subversivos que recuerde la historia, rompió toda posibilidad de arreglo, alejó la paz y le ha costado al país miles de millones de pesos en pérdidas físicas, muertes civiles y militares, y el inmenso dolor inútil de toda esta guerra prolongada e insensata.¹⁷⁸

Pero hay otro revés que a veinticinco años de expedido el texto fundamental, también resulta muy preocupante y que tiene que ver con el hecho de que nuestra Constitución no haya sido capaz de generar una real transformación de la naturaleza de nuestra democracia. Y esto es cierto en la medida que todavía perviven, en muchos casos potenciados, los peores vicios que han caracterizado a nuestra clase política y que en su momento fueron determinantes en el

177 El aborto fue sacrificado en aras de lograr el divorcio, como lo sostiene De la Calle: “Con Gaviria convinimos que esta especie de arreglo, tácitamente comprendido, sutilmente tejido, era satisfactorio, entre otras cosas, porque el Gobierno era consciente de los graves riesgos de agitar el tema del aborto. Esto generaría complicaciones sin cuento [pues] ese era un asunto que dividiría a la sociedad colombiana de manera inoportuna”. Óp. cit. pp. 184-187. Y la verdad es que el tema sí era de mucha envergadura, tal como se desprende de este testimonio de Iván Marulanda: “En la subcomisión donde trabajamos las cuestiones de mujer llevé el tema del aborto. Lo discutimos y analizamos con mucha información y en ese escenario tuvo unanimidad. Después lo llevamos a la comisión, y cuando fue público que eso se estaba cocinando, se vino el mundo encima, y todos, absolutamente todos los compañeros que habían estado de acuerdo con el tema, cambiaron su posición”.

178 Óp. cit. p. 49.

proceso de convocatoria de la Constituyente. Tenemos así que prácticas como el transfuguismo, el clientelismo, la instrumentalización del sufragio, o la compra del mismo, siguen a la orden del día. Obviamente, y como oportunamente ha sido reconocido por Luis Guillermo Nieto Roa, esta realidad se constituye en una gran frustración, porque después de la paz, la profundización de la democracia era el gran clamor popular:

En los últimos años, Gómez Hurtado insistía mucho en que no era un cambio de gobierno lo que se debía hacer, ni siquiera de instituciones, sino de régimen. Creo que eso fue un poco porque empezó a darse cuenta de que la Constituyente no había tenido el efecto que esperábamos. En primer lugar, porque ella no había logrado capitalizar el triunfo que había obtenido en la parte política y que pasaba por revocar completamente el Congreso, dejar un lapso sin elecciones para desactivar el poder clientelista de los elegidos, y prohibir la reelección. Eso no se logró porque en ese juego de poderes, Navarro, que estaba con Salvación Nacional, terminó cediendo. El argumento posterior de él, es que aceptó ese cambio porque había hecho cuentas y se sentía derrotado. De todas maneras, lo cierto es que nosotros teníamos la posibilidad de cambiar totalmente las costumbres y la clase política, pero no se logró.

En este mismo contexto, la democracia participativa sigue siendo una cuenta pendiente, en la medida que ninguno de sus mecanismos (el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato) ha tenido desarrollos significativos. Es más, un instrumento tan propio y tan caro a la democracia participativa como la revocatoria del mandato del alcaldes y gobernadores, ha resultado en un estruendoso fracaso, pues de aproximadamente ocho mil mandatos populares que se han conferido a estos mandatarios desde la aprobación de la ley que reglamenta el mecanismo (Ley 134 de 1994), entre 1996 y 2013 sólo se llevaron a cabo cuarenta y cuatro intentos de revocatoria del mandato a los alcaldes municipales, pero ninguno de ellos ha prosperado. Y si se trata de los gobernadores, las cifras son todavía más desalentadoras.

Por momentos, y a pesar de las buenas intenciones del texto, el Estado social de derecho parece diluirse entre las carencias económicas propias de nuestra sociedad y los embates del neoliberalismo. Incluso, desde el mismo seno de la Constituyente hay voces muy críticas sobre la manera como se abordaron temas tan cruciales como la pobreza. Tenemos así que el exconstituyente Mariano Ospina Hernández sostiene que:

Dentro de los propósitos de muchos de los constituyentes no estaba muy presente la problemática de la pobreza, de superar la pobreza y el atraso del país. Estaban en otros paseos, el de la política, el del puesto en el Congreso, el de las reformas académicas, etc. Pero el tema de fondo, el atraso y la pobreza, no

se afrontó como debía haberse afrontado, máxime si se tiene en cuenta que el mecanismo para superar la pobreza de un país como Colombia no puede ser el chamboneo y la improvisación. Eso se logra a base de un gran esfuerzo, de estudio, de capacitación y de manejo y administración ordenada de esos recursos.

En materia social, es como si muchas de las promesas de la Constitución se hubieran quedado en meras intenciones, mientras que hay lacerantes indicadores económicos que señalan como cada día se asienta con mayor fuerza la desigualdad. De la misma manera, otros indicadores sociales tampoco resultan favorables. A manera de ejemplo detengámonos en el derecho a la educación, el cual está constituido por cuatro elementos, que son a la vez otras tantas obligaciones perentorias a cargo del Estado: derecho a la disponibilidad, al acceso al sistema, a la permanencia, y a la calidad. Pero al decir del exconstituyente Antonio Yepes Parra *“Es indudable que estas cuatro obligaciones constitucionales del Estado colombiano no se han cumplido en el curso de los quince de años de vigencia de la Constitución de 1991”*.¹⁷⁹ Y agrega, más adelante, una estadística dramática:

Para el año 2003 la población de 18 años y más, tenía en promedio 7.4 grados escolares cursados, pero la población más pobre sólo tenía un promedio de 4.21 grados y la más rica 11.85 grados, una diferencia de 7.64 grados de escolaridad. ¿Constituye la educación en Colombia un derecho o un privilegio? Las cifras anotadas nos dan la respuesta.¹⁸⁰

Si miramos el derecho a la salud, otro de los que hacen parte del núcleo duro de cualquier Constitución en el marco de un Estado social, podemos ver que la situación no es más halagüeña. En un editorial del periódico *El Tiempo* publicado hace diez años, se daba cuenta de esta trágica realidad, que hoy parece haberse agravado mucho más:

Da vergüenza admitir que mientras hace algo más de diez años Colombia era líder en el continente en coberturas de vacunación, hoy a duras penas se alcanzan cifras que bordean peligrosamente los niveles de ineficiencia [...] Muchas enfermedades infecciosas tienen recetas para ser controladas, estructuradas sobre acciones básicas de salud pública, que el mundo conoce desde hace tiempo. Pero en Colombia es evidente el repunte de algunos de estos males. Una muestra es la tuberculosis, ligada a la pobreza y a la miseria y cuya situación es la misma desde hace nueve años.¹⁸¹

De la misma forma, en materia orgánica e institucional, la Constituyente le quedó debiendo al país la solución de cuestiones de una gran significación y trascendencia que tampoco fueron abordadas. Una primera sería la contención del abruma-

179 Yepes Parra, Antonio. *El derecho a la salud en la Constitución colombiana*, manuscrito inédito, p. 3.

180 *Ibidem.* p. 4

181 “Agoniza la salud”, *El Tiempo*, domingo 8 de octubre de 2006, pp. 1-28.

dor poder del Ejecutivo, en la medida que el hipertrófico presidencialismo napoleónico que desde siempre ha caracterizado nuestro sistema político se mantuvo intacto,¹⁸² y sólo se le introdujeron ligeros matices con relación al sistema que había sido establecido en 1886. Por esta vía, el Presidente de la República sigue siendo un emperador electivo, que goza de omnímodos poderes en su condición de Jefe de Estado, Jefe de Gobierno, Suprema Autoridad Administrativa, Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas y encarnación de la Unidad Nacional, tal como lo disponen los artículos 115, 188 y 189 de la Constitución. Llega a ser de tal magnitud su ejercicio de poder, que puede permear, casi hasta el aniquilamiento, a las demás ramas del poder público y alcanza a todos los niveles territoriales de la administración, tal como quedó patentemente develado con el personalísimo estilo de gobierno que impuso en su momento Álvaro Uribe Vélez.

Tenemos así y sólo a manera de ejemplo, que en relación con el Congreso de la República el Presidente goza de facultades legislativas extraordinaria; tiene iniciativa legislativa universal; puede solicitar moción de urgencia para acelerar el trámite de las leyes; goza de la facultad de insistencia sobre los proyectos de ley; así como de la posibilidad de objetar los proyectos de ley por inconveniencia o por inconstitucionalidad;¹⁸³ puede convocar al Congreso a sesiones extras; así como también goza de la potestad de instalarlo y clausurarlo. Por el contrario, la capacidad de impacto del Congreso de la República sobre el ejecutivo es tan escasa, que en veinticinco años de vigencia de la Constitución han sido propuestas nueve mociones de censura contra los ministros del gobierno, sin embargo no ha prosperado ni una sola de ellas, lo cual no deja de ser un dato muy revelador y que señala una paradoja muy evidente, en la medida que es posible que en este mismo lapso hayamos asistido a los gobiernos más desprestigiados y controvertidos de nuestra historia.¹⁸⁴

En materia de subordinación de las autoridades locales, así se haya querido disfrazar con fórmulas ambiguas el carácter centralista de nuestro Estado, éste

182 Fenómeno que fue acertadamente descrito por Hernando Valencia Villa cuando dijo que: "Modelado en el cesarismo bolivariano y directamente elegido desde 1910 (aunque hubo una elección presidencial directa en 1856), el presidente de la república es un monarca escogido por voto popular cada cuatro años. Sus amplios poderes para nombrar ministros, embajadores, jefes de las entidades nacionales y gobernadores de los departamentos sin intervención alguna del Congreso; imponer la ley marcial y la emergencia económica; expedir decretos con fuerza de ley; intervenir en la emisión monetaria y el ahorro privado, y otras facultades hacen del presidente colombiano un rey electo. Y las constituciones del siglo XIX y las reformas a la Carta de 1886 no han hecho más que acrecer y fortalecer los poderes del cargo". Op. cit. p. 40.

183 No deja de sorprender que el Constituyente de 1991 hubiese mantenido vigente este anacronismo constitucional, claro rezago del diseño constitucional propio del siglo XIX, pero incomprensible en el marco de nuestro actual Estado democrático y social, en el cual existe un órgano tan potente como la Corte Constitucional, que tiene el encargo de velar por la corrección de la acción legislativa frente a los mandatos constitucionales.

184 Eso a pesar de que en virtud a lo dispuesto en el Acto Legislativo 01 de 2007, proponer la moción de censura ya no es una competencia del Congreso en Pleno, sino de cada Cámara en particular y que de otro lado, la misma ya no sólo recae sobre los ministros, sino también sobre los directores de Departamento Administrativo y superintendentes.

se sigue proyectando con toda su potencia a lo largo y ancho del territorio nacional, siendo esta otra de las materias en las que el exagerado presidencialismo no fue atenuado. Baste citar como ejemplo el hecho de que el Presidente de la República, por mandato de los arts. 304 y 314 sigue siendo superior jerárquico de la totalidad de los alcaldes y gobernadores del país, pudiendo llegar al extremo de impartirles órdenes o suspenderlos e incluso destituirlos del cargo, lo cual constituye otra incongruente paradoja, otra más de nuestro ordenamiento constitucional, pues por mandato de la misma Constitución, estos funcionarios son elegidos popularmente por sus respectivas comunidades.

En lo referido a la organización del Estado, también parece merecer alguna reflexión el hecho de que en el seno de la Asamblea pareció prevalecer cierto ánimo mimético en materia institucional, a través del cual se propició la recepción acrítica de ciertos contenidos propios de sistemas constitucionales muy diferentes al nuestro, incurriendo así en una práctica que parece ser trasversal a nuestra historia, tal como lo expone Valencia Villa:

Nuestro pecado original fue adoptar ideas, estructuras y normas ajenas e imponerlas a una realidad mestiza e insumisa, que ha permanecido inestable y conflictiva hasta nuestros días en la medida en que sus condiciones materiales no encajan dentro de las formas imperantes del Estado y del derecho.¹⁸⁵

Por esta vía fueron incorporadas figuras como el Defensor del Pueblo, la Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, etc., que eran todas extrañas a nuestra arquitectura institucional, y que si bien resultaban necesarias y hasta urgentes, fueron adoptadas sin mayores previsiones para su adecuado acompasamiento con la institucionalidad entonces imperante y que tampoco fue derogada. En relación con esta cuestión, María Teresa Garcés Lloreda piensa que se incurrió en excesos institucionales:

Creaciones como la Comisión Nacional de Televisión en principio pueden ser buenas, pero me parece no ha dado ningún resultado, porque nunca ha habido menos pluralismo informativo. Estamos en manos de Caracol, de RCN, y del periódico El Tiempo y cada vez, tenemos menos pluralismo informativo. Por otra parte, la creación de la Corte Constitucional fue un acierto, pero la forma como son nombrados los magistrados me parece totalmente negativa. Lo mismo que la forma como son designados los de la Corte Suprema de Justicia. He visto de cerca el proceso y lo único que interesa es el tema del partido, que sean liberales o conservadores y que tengan muchos amigos. Tengo la sensación de que el Consejo Superior de la Judicatura ni siquiera analiza las trayectorias. Así pues, creo en la bondad de las instituciones que creamos, pero mientras seamos los colombianos los

185 Óp. cit. p. 63.

que las ocupemos, ellas funcionarán pésimamente. Me parece aberrante la politiquería en la que está la rama judicial, entre otras razones, porque en la Constituyente no se logró que quedara adecuadamente regulado el tema de la elección de los magistrados. Yo había propuesto que a las altas cortes se llegara por mérito, lo cual implicaba, por lo menos, que hubiera unas trayectorias objetivas de la gente para ocupar estos cargos. Pero la realidad es otra, y en estos días decía el presidente de la Corte Suprema que ahora los magistrados parece que estuvieran prestando judicatura en la Corte Constitucional. Y aunque eso es un poco caricaturesco, es deprimente.

Otra deuda enorme está constituida por la ausencia de una adecuada redefinición del ordenamiento territorial, pues se mantuvo una fuerte apuesta por el Estado unitario, formalmente descentralizado, pero sin que de forma coherente la Constitución haya previsto las condiciones para llevar a cabo este proceso descentralizador. Y esta es una realidad que resulta especialmente preocupante si se tiene en cuenta que la Asamblea tenía claro que en esta materia era ineludible profundizar el proceso descentralizador iniciado en los años 80, al menos así lo reafirmó el presidente Gaviria en el discurso de instalación de ese cuerpo:

La federalización, al garantizar la autonomía de las entidades territoriales, al asegurar la elección popular de gobernadores, al otorgarles a las asambleas y concejos autonomía fiscal y al reconocerles competencias privativas en materias tan relevantes para la vida cotidiana de la comunidad, como la relacionada con educación, salud, construcción de obras públicas, vías de comunicación y transportes, también contribuye a solucionar el distanciamiento entre quienes toman las decisiones y quienes reciben las consecuencias. Nada más contrario al principio de representación política que las decisiones que afectarán por igual a un municipio de la Costa Atlántica, de Boyacá o de Nariño sean tomadas por funcionarios lejanos desde una oficina de la capital de la República.

Pero todo se redujo a la retórica, porque la realidad final fue otra muy diferente, porque la Constituyente mantuvo una fuerte apuesta por el Estado unitario centralizado. Sobre este particular, una voz tan autorizada como la de Gustavo Zafra Roldán, explica y justifica el tono de esas decisiones, afirmando que:

Es muy importante para consolidar una sociedad que pueda insertarse en mercados internacionales y en comunidades internacionales, hacerlo desde el Estado unitario. Me parece que eso facilita más la inserción en un mundo globalizado e internacionalizado. Los estados federales, por razones lógicas, han tenido dificultades en la inserción internacional, porque para cualquier inversión extranjera o integración poblacional o cultural, la dispersión normativa de leyes propia de un Estado federal es un obstáculo. El Estado unitario no sólo facilita la inserción global, sino que además está más dentro de la tradición constitucional colombiana. El segundo punto, el tema de la descentralización y la autonomía, tiene dos aspectos: uno el económico. Siempre he creído que la

parte importante de todo el modelo son los artículos 356, 357 y 358 que son la base de la economía de los departamentos, distritos y municipios, por eso es que cada gobierno trata de minar esa base. Esos son los dientes del modelo autonómico. Determinar si son tres o cuatro niveles de gobierno, si uno hace las comparaciones mundiales de lo que son los estados unitarios, no se requieren más de tres niveles de gobierno, o sea el estado central, el intermedio y el local. En el intermedio hay una discusión abierta: creo que los departamentos deben tener una segunda oportunidad, pero respeto mucho las tesis que dicen que pueden ser provincias o regiones o distritos u otras formas de asociación. Me parece que es una discusión válida, aunque se vuelve más un debate denominativo del ente intermedio, que de fondo, pues una vez definido qué es un Estado unitario, y que lo fundamental es el gobierno local o municipal, la construcción del ente intermedio se hace casi por exclusión. Pero soy consciente que allí hay mucho trabajo por hacer, entre otras cosas, porque los gobernadores y los alcaldes no han tomado conciencia de que son independientes del Estado nacional y obran como subalternos del Presidente y de los ministros de hacienda. Es decir, los derechos se construyen y el concepto de autonomía es un concepto que hay que cimentar.

¿Cuáles son las debilidades del modelo, para hablar de los puntos negativos? El modelo subestimó los problemas de orden público y en ese momento el problema de orden público fundamental era, obviamente, el conflicto armado con las FARC y eso se subestimó y además, nadie se imaginó que ese monstruo de las autodefensas, que apenas empezaba en esa época, iba a adquirir las dimensiones que después adquirió. Entonces, el modelo territorial no puede escindir del concepto del control del Estado sobre el territorio, del concepto de soberanía política sobre la población y el territorio y del concepto de que el sistema de leyes tiene que regir en todo el territorio. Creo que esos puntos se subestimaron un poco en el modelo.

Si bien la Constitución no avanzó demasiado en la descentralización, es cierto que ella sí trató de asegurar un sistema de financiación territorial más o menos seguro. Sin embargo, y como dice el exconstituyente Antonio Yepes Parra, “*en esta materia se pecó de demasiado reglamentarismo*”, a tal punto, que el modelo fracasó, si sólo se tiene en cuenta que al diseño constitucional original ya se le han introducido cuatro reformas mediante los Actos Legislativos 1 de 2001, 4 de 2007, 3 de 2011 y 5 de 2011. En este sentido, Salomón Kalmanovitz ha dicho que:

Uno de los excesos cometidos por la Asamblea Constituyente de 1991 fue establecer los porcentajes crecientes que debían transferirse a las administraciones territoriales año por año, extraídos de los ingresos corrientes de la nación. No sólo fue excesivo, sino también irresponsable el legislar decretando de manera permanente gasto sin acopio de recursos [...] La Nación, a su vez, no quiso ni llevó a cabo recortes de su propio gasto en proporción a lo que asignaba a municipios y departamentos, de tal manera que se disparó el gasto público y se separó de manera permanente de su base tributaria [...] Una visión

utópica de la descentralización es la de repartir mejor la carga tributaria entre municipio, departamento y nación, aumentando la de los dos primeros, con un predial mucho más alto, a costa de una disminución del IVA nacional. Ello sería progresivo, tonificaría la política local y le restaría incentivos a la corrupción y a la compra de las elecciones por barones y mafiosos. Significaría menos transferencias, pero al mismo tiempo mayor autodeterminación y, sobre todo, capacidad para superar los problemas que agobian a la región colombiana.¹⁸⁶

El anterior diagnóstico sobre el estado de la descentralización resulta más grave si se toman en cuenta cifras que hace unos años aportó Jaime Castro en relación con el monto real de las transferencias, y a partir de las cuales se revela el alto grado de dependencia que del sector central tenían las entidades territoriales en ese momento:

Hoy valen 40 por ciento de los 'ingresos corrientes' de la Nación. En estos no se incluyen los 'recursos de capital' (empréstitos, privatizaciones, rendimientos financieros, utilidades empresariales). Por eso, son menos del 35 por ciento de los 'ingresos ordinarios' de la Nación. Estarían por debajo del 20 si fuesen un porcentaje del 'presupuesto general de la Nación', que al presupuesto de la administración central suma los de los establecimientos públicos. Y apenas representarían 10 por ciento de los 'ingresos del sector nacional consolidado' que, al presupuesto general, agrega los del Fondo de Regalías y las empresas industriales y comerciales. Las precisiones anteriores permiten cuantificar los valores de que dispone y maneja el Gobierno, cuya condición no es, entonces, la de la pobre 'viejecita, sin nadita que comer', pues administra el 90 por ciento de los ingresos totales de la Nación.¹⁸⁷

Hay, incluso, un episodio muy revelador que prueba la forma como el espíritu centralista estuvo demasiado presente en los debates de la Asamblea, tal como lo relata el mismo Jaime Castro:

Se aprobaron los artículos que convirtieron a Bogotá en distrito capital y crearon las juntas administradores, los alcaldes locales, una especie de city office, etc., los 3 o 4 artículos que hay. Cuando eso se decretó, Iván Marulanda pidió la palabra y dijo: hemos aprobado un estatuto para Bogotá y lo hemos hecho porque lo consideramos válido, pero quiero proponer un artículo nuevo, que diga que ese régimen especial también es aplicable a ciudades que tengan más de un millón de habitantes, que quede abierta la posibilidad de que por ley, se pueda aplicar el régimen de Bogotá a ciudades que pasen de uno o dos millones de habitantes, que no sea solamente para la capital, pues si consideramos que eso es bueno para Bogotá, puede ser bueno para otras ciudades grandes. Pero una vez abierto el debate, éste lo deciden dos

186 Kalmanovitz, Salomón. "Las transferencias se barajan", *El Espectador*, 17 al 23 de septiembre de 2006, p. 18A.

187 Castro, Jaime. "Menos inversión social, más guerra", *El Tiempo*, noviembre 11 de 2006, pp. 1-13.

constituyentes que habían sido alcaldes: Carlos Holmes Trujillo de Cali y Juan Gómez Martínez de Medellín. Y ambos se opusieron, e invocaron su condición de exalcaldes para decir que conforme a lo que había explicado Jaime Castro, Bogotá es una metrópoli, una ciudad heterogénea, una ciudad múltiple, que no se puede gobernar y administrar desde un solo centro de poder, y por eso ese régimen de descentralización interior de la ciudad es válido para ella, pero eso extendido a una ciudad como Medellín y Cali, decían Juan Gómez y Carlos Holmes, es el desastre porque esas son ciudades homogéneas, tienen su propia identidad y si se les aplica ese régimen, se dispersan y se vuelven ingobernables.

Habría otros muchos temas que sería dable analizar, pero como el propósito de este escrito es una revisión del proceso constituyente y no del producto del constituyente, por eso me limitaré a enunciar brevemente otros que saltan como protuberantes olvidos. Tenemos, y solo a manera de ejemplo, que en materia de función pública la Constituyente no estableció las previsiones necesarias para llegar a una verdadera profesionalización de la misma, e incluso ni siquiera fue capaz de eliminar un foco de corrupción y negociados como lo son las notarías, las cuales dejó a merced del gobierno nacional en los aspectos logísticos y operativos, lo que permitió que sólo 17 años después, de manera muy mediocre, y previa intervención de la Corte Constitucional, se abriera paso la carrera notarial. O por ejemplo, otra cuestión tan importante como la objeción de conciencia en todas sus dimensiones tampoco fue incorporada al texto. E incluso hay previsiones que en esta materia resultan un tanto exóticas, como la contenida en el art. 192 y que dispone que: *“El Presidente de la República tomará posesión de su destino ante el congreso, y prestará juramento en estos términos: Juro a Dios y prometo al pueblo cumplir fielmente la Constitución y las leyes de Colombia”*. De esta forma parece darse a entender que en Colombia no existe la posibilidad de juramentarse como Presidente por fuera de un credo religioso, a no ser que el individuo que asume este cargo y no sea creyente, decida violentar su derecho a la libertad de conciencia.

Vistas estas discordancias, es natural que en relación con el producto final del proceso constituyente, Oscar Mejía Quintana tenga una visión más que pesimista sobre los alcances de la Constitución:

[...] fue el corazón y las ansias reprimidas de una Colombia mejor lo que no le permitieron, precisamente, a todos esos sectores tanto esperanzados en alguna que no fuera violenta –opción que la realidad también mostraba implausible– ver la trampa que se escondía tras la Constitución de 1991. Las elites colombianas (económicas, políticas e intelectuales), una vez más, habían logrado constitucionalizar la mentira y disfrazar su esquema histórico de dominación hegemónica con los ropajes seductores de un Estado social de derecho y una democracia participativa. Con esos anzuelos nos tragamos la carnada de un ordenamiento que,

de hecho, era la constitucionalización política de la exclusión y que en lo profundo de su texto, escondía la simiente de la guerra y la periferización y deslegitimación del conflicto.¹⁸⁸

Este mismo autor insiste, de manera más enfática todavía, en que nuestra Ley Fundamental le deja un saldo ampliamente negativo a la sociedad colombiana:

Es necesario comenzar por reconocer que la Constitución de 1991 no cumplió la principal expectativa para la que fue convocada: el logro de la paz y, a través de ella, la garantía de la vida. Y, sin duda, como ya se ha reconocido por varios comentaristas, más allá de sus aciertos y fortalezas en la defensa de derechos fundamentales, tampoco logró concretar lo que era otra de sus grandes aspiraciones: la de una auténtica y eficaz democracia participativa. La Constitución no logró consolidar las condiciones de posibilidad de la reconciliación nacional, como era la paz, ni de respeto a los derechos humanos mínimos, como podía ser el respeto a la vida. Ese fue el gran fracaso y eso es lo que constituye su gran debilidad, que hoy en día nos coloca de nuevo en la necesidad de replantear un proceso constituyente.¹⁸⁹

Pero Mejía Quintana no está solo en este tipo de apreciaciones. Al efecto, Carolina Jiménez sostiene que:

El ejecutivo encontraba en la convocatoria de la ANC, el mejor escenario para la consolidación de un nuevo modelo de desarrollo fundado en la economía de mercado, es decir 'El nuevo paradigma neoliberal del desarrollo'. En esta óptica, la nueva Carta Política permitiría estructurar el marco jurídico necesario para la reforma del Estado y el afianzamiento de un nuevo modo de regulación. Así, bajo el ropaje de la democracia participativa y la búsqueda de la paz, que se erigían como términos atractivos, convocantes y adherentes, el ejecutivo escondió todo el proceso de privatización del Estado, de liberalización de la economía y de construcción de una sociedad heterónoma. En consecuencia, algunas fuerzas políticas no alcanzaron a descifrar el verdadero sentido de la reforma del orden constitucional, y quedaron presas en la narrativa de la construcción de una verdadera democracia participativa y en la consolidación de la paz.¹⁹⁰

188 Mejía Quintana, Oscar. "La Constitución de 1991 como proyecto inacabado", en *El otro derecho* N° 28, ILSA, Bogotá, p. 148.

189 *Ibidem*. p. 149.

190 Jiménez Martín. *Óp. cit.* p. 133.

9. EL DESARROLLO DE LA CONSTITUCIÓN

Desde un punto de vista jurídico formal, se puede decir que la labor de definir y decidir el destino de la Constitución de 1991 durante su vigencia, le ha correspondido a tres actores bien diversos. De un lado el Congreso de la República, que está llamado, como legislador ordinario, a reglamentar la gran mayoría de los dispositivos constitucionales. Por otra parte, la Corte Constitucional, a la que le concierne ejercer un control de tutela sobre la acción del legislador, obrando como una especie de personero o proyección permanente del poder constituyente. Y por último, el poder constituyente propiamente dicho, en sus expresiones originaria o derivada, que es el que tiene la facultad de modificar los textos aprobados en 1991 y que por mandato del art. 374 es ejercido por el mismo Congreso de la República, por una Asamblea Nacional Constituyente o por el Pueblo a través de referendo. Sin embargo, parece necesario reconocer que:

La Constitución colombiana de 1991, en sentido estrictamente formal, ha venido siendo construida, esencialmente, por la interpretación que de ella hacen los jueces, y en particular por la jurisprudencia que ha ido burilando lentamente la Corte Constitucional. El poder legislativo, inmerso en la crisis del Estado y de la clase política, parece distante, y hasta ausente, en la producción del derecho acorde con los postulados constitucionales y las necesidades del país.¹⁹¹

Ahora bien, en lo que tiene que ver con lo que ha sido el destino de la Constitución de 1991, hay una serie de reservas generalizadas por parte de quienes integraron la Constituyente. Así por ejemplo, una visión muy pesimista la ofrece el exdelegatario Hernando Londoño Jiménez, quien sostiene que ella está siendo quebrantada desde el momento mismo en que comenzó a ser desarrollada:

En esta carrera por violar la letra y el espíritu de la Constitución no existe excepción alguna, ni en los diversos períodos de la Corte Constitucional, ni en ninguna de nuestras legislaturas, ni bajo ninguno de los gobiernos, porque todos a una, como en Fuente Ovejuna, a sabiendas de lo que hacían, han desconocido, han atropellado, han violado nuestra norma de normas.

191 Pinilla Campos, Ernesto. "¿Es viable el Estado social de derecho en la sociedad colombiana?", En Pensamiento Jurídico N° 15, 2002, p. 239.

E incluso va más lejos y la lanza una sindicación, muy grave por demás, contra la llamada Comisión Especial Legislativa,¹⁹² que fue la que tuvo la responsabilidad de los desarrollos más inmediatos de la Constitución:

Esa nefasta Comisión Especial de ingrata memoria solo cumplió la infeliz e indigna misión de aprobarle al Gobierno la prolongación por diez años más los decretos dictados durante el Estado de Sitio al amparo de la Constitución de 1886, cuando nuestro regocijo al aprobar la Constitución fue creer que habíamos sepultado con la nueva Carta Política, todo el engendro, toda la ignominia consagrada en esos decretos violatorios del Estado de Derecho, atentatorios de las libertades públicas y ofensivos de la dignidad humana. Uno de ellos fue el mal llamado Estatuto para la defensa de la justicia, en donde se pueden encontrar más de cincuenta violaciones a la Carta Fundamental que acabábamos de promulgar, porque se prohibía interrogar a los testigos de cargo y se ocultaba su identidad dentro del proceso penal, porque se obligaba al detenido a rendir una versión libre ante la Policía Judicial, sin la presencia de abogado; se concedía el escaso término de cinco días para alegar (aun en procesos con miles de folios); se difería la controversia probatoria para la etapa del juicio; se consagraba la facultad del juez para ocultar pruebas y decisiones judiciales; se facultaba a la Policía Judicial para no agregar al proceso las pruebas que quisiera, ocultar las pruebas de inocencia para así procurar la condena infame de los reos; se prohibía expedir copias del proceso al defensor y no le permitían asistir a la práctica de pruebas.

Ahí seguía consagrada la ignominiosa justicia sin rostro y el decreto que la delineaba se atrevieron a llamarlo los dracones de nuevo cuño, dizque estatuto para la defensa de la justicia, como si los caminos para la defensa de la justicia no fueran todo lo contrario: el respeto por la libertad individual, por el derecho de defensa, por la presunción de inocencia, por el acatamiento al principio del favor rei y del in dubio pro reo, por el principio de contradicción, las garantías jurídico penales de la tipicidad, la antijuridicidad y la culpabilidad, etc. Que todo esto y muchísimo más se hubiera aprobado cuando acabábamos de promulgar la nueva Constitución de Colombia, fue algo que nos deshonró ante la historia, ante el mundo entero, ante las nuevas generaciones, ante la clase pensante del Derecho y la misma justicia. Era que así se estaban contradiciendo en forma palmaria muchos de los principios de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, lo mismo que los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos de la ONU, al igual que la Declaración Americana de Derechos Humanos o pacto de San José de Costa Rica, con el agravante de que todos esos pactos y convenciones de carácter Internacional quedaron incorporados, para su fiel cumplimiento, en la Carta Fundamental.

192 La Comisión Especial (Congresito) creada por el art. transitorio 6 de la Constitución, fue elegida por la propia Constituyente y sesionó entre el 15 de julio y el 1º de diciembre de 1991. Tenía dos funciones básicas: improbar los proyectos de decreto preparados por el gobierno en ejercicio de las facultades extraordinarias concedidas por la Constitución al Presidente y preparar proyectos de ley de desarrollo de la Constitución, para ser presentados al nuevo Congreso.

Armando Holguín Sarria también alberga una cierta desazón en relación con lo que han sido los desarrollos de la Constitución y piensa, igualmente, que los aires contrarios empezaron a sentirse muy prematuramente, incluso desde la misma Asamblea, e inmediatamente después en el llamado Congresito:

Cuando la Comisión Codificadora sesionó fuera del recinto, aparecieron cambiadas o mutiladas algunas disposiciones. Después de la autoritaria Comisión Codificadora, se pretendió juntar una Comisión de Estilo, que con el pretexto de pulir y ajustar de acuerdo con las normas de la lengua, corrigió, cambió y desapareció algunos temas. Por ejemplo, la no reformatio in peius, que se aprobó decía 'El superior no podrá agravar la situación jurídica del apelante único', pero el artículo 31 terminó con este texto: 'El superior no podrá agravar la pena impuesta cuando el condenado sea apelante único'. No se requieren más explicaciones para mostrar la mutilación. Pero el mayor conato de contrarreforma aparece precozmente en el artículo transitorio 6, por el cual se crea la Comisión Especial Legislativa, llamada popularmente Congresito, que, mientras se posesionaba el nuevo Congreso, tendría la facultad de improbar los decretos dictados durante el estado de sitio y preparar proyectos de ley para desarrollar la Constitución. Allí empezó la conspiración, con las normas excepcionales convertidas en permanentes y un vergonzoso estatuto procesal penal. El habeas corpus cuando fue aprobado decía que 'Este derecho no puede ser suspendido ni limitado en ninguna circunstancia', pero el texto oficial desapareció y se quitó el escudo que acorazaba el legendario principio del derecho penal humanitario que había sido aprobado en plenaria por una votación nominal que no dejaba ninguna duda: 45 votos afirmativos, ningún voto negativo y ninguna abstención, tal como había sido presentado por la comisión. Al final, la disposición quedó tal como se lee en el artículo 30: 'Quien estuviere privado de su libertad y creyere estarlo ilegalmente tiene derecho a...'. Sin embargo, el Código de Procedimiento Penal, aprobado por el Congresito en su artículo 5, quedó así: 'Habeas corpus: Quien estuviere ilegalmente privado de su libertad, tiene derecho a...' y aquí está la conspiración. No es lo mismo estar privado de la libertad y creer estarlo ilegalmente, como dice la Constitución, que estar ilegalmente privado de la libertad, como dice la ley. En la Constitución, la ilegalidad la califica el detenido, en el código la califica el juez, con todo el peligro de arbitrariedad. En el Congresito entró la justicia sin rostro y si esa justicia no es contraria a una Constitución garantista, pues nada es contrario a nada. Esa fue la vía por la que se introdujeron elementos que fueron perturbadores de las garantías que estaban establecidas en la Constitución.

Una razón que puede explicar la ocurrencia de estas anomalías es también atribuible a la ingenuidad de la Constituyente, que incurrió en un desacierto que fue producto de su enorme desconfianza hacia el Congreso y que le abrió las puertas a una realidad que Alfredo Vásquez Carrizosa calificó como una dictadura constitucional. Eso ocurrió cuan-

do la Asamblea delegó en el ejecutivo los desarrollos iniciales, pero de los temas más importantes, a través de decretos extraordinarios, porque el único control recaía en la Comisión Especial Legislativa, en la medida que, tal como fue reglamentada la cuestión

[...] la ventaja del Gobierno era evidente: al Congreso le correspondía desaprobar por mayoría absoluta los proyectos de decreto que preparara el Gobierno en ejercicio de la facultades que se le dieron en el artículo transitorio 5, cuyo contenido era bastante amplio.¹⁹³

9.1 El Congreso de la República como constituyente derivado

Sea lo primero decir que al Congreso de la República se le atribuye una enorme responsabilidad en el desigual desarrollo que ha tenido la Constitución de 1991, de una parte porque excepcionalmente él opera como constituyente derivado y de la otra, porque ordinariamente lo hace como legislador.

Obrando en ejercicio de la primera de estas funciones, ha sido el autor de 40 de los 41 procesos de reforma a que ha sido sometido el texto de 1991,¹⁹⁴ varios de los cuales son claramente involucionistas de la Carta de ese año, especialmente porque algunas de esas reformas han tocado aspectos que fueron particularmente sensibles a lo largo del proceso constituyente de 1991.¹⁹⁵ Desplegando esta conducta, el Congreso ha permitido que Colombia se mantenga fiel a la tradición reformista y de inestabilidad constitucional que siempre la ha caracterizado, siendo esto tan evidente, que los procesos reformativos de la Ley Fundamental comenzaron a escasos dos años de vigencia de la entonces nueva Constitución, con lo cual parece quedar plenamente justificada la sarcástica premonición de Alberto Zalamea Costa, según la cual “Nos tocará, al parecer, introducir más adelante modificaciones esenciales a este engendro, como lo hizo con la Constitución del 86 el Acto Legislativo núm. 3 de 1910”.¹⁹⁶ O que ocurra, como en algún momento dijo Jaime Castro, que: “Por falta de liderazgo en su defensa, el Congreso está convirtiendo la Constitución en una colcha de retazos”.¹⁹⁷ Castro es igualmente muy crítico con esta forma de proceder del Congreso, al que acusa de estar destruyendo la unidad y coherencia de la Constitución en la medida que en ejercicio de su poder constituyente ha aprobado numerosos:

193 De la Calle. Óp. cit. p. 217.

194 Al anterior catálogo es necesario añadir la reforma que a la Constitución le fue incorporada mediante el Referendo constitucional del año 2003, del cual fue aprobado el primero de los 17 artículos que por iniciativa del ejecutivo fueron sometidos a consideración del pueblo.

195 Una buena aproximación a la problemática de la reforma de la Constitución de 1991 en: Ramírez Cleves, Gonzalo. “Reformas a la Constitución de 1991 y su control de constitucionalidad: entre democracia y demagogia”, Revista derecho del Estado N° 21, Universidad Externado, Bogotá, 2008, pp. 145-176.

196 Óp. cit. p. 128.

197 Conferencia inédita pronunciada en la Universidad Autónoma de Manizales, junio 22 de 2006.

[...] actos legislativos que reforman la Constitución y de los que no se puede decir que muestren una visión de lo que son o deben ser el Estado y la sociedad. Ninguno refleja un pensamiento rector, ni hay un enfoque que permita sostener que sus normas buscaron estructurar un nuevo sistema político o una nueva forma de Estado. Todas esas reformas le rompen vértebras a la Carta del 91, pues han sido coyunturales, atienden el día a día o el manejo de problemas ocasionales y situaciones meramente episódicas.¹⁹⁸

Ahora bien, la actitud del Congreso no es caprichosa o advenediza. Es necesario tener en cuenta, para una cabal comprensión, que ambas instancias se miraron con gran desconfianza desde un primer momento, y que como se dejó dicho, la Constituyente obró con una enorme suspicacia hacia el Congreso, no sólo revocándolo, sino encomendándole al ejecutivo la reglamentación de los temas esenciales del acuerdo constitucional. Las palabras de Horacio Serpa Uribe permiten entender mejor el nivel de relaciones que se dio entre estas dos instancias:

La Constituyente fue aprobada sin el beneplácito de un buen sector del establecimiento político. Me refiero a liberales y conservadores. Nunca convinieron en que eso hubiera ocurrido. Y eso fue una falta de visión de los políticos, porque no le pusieron ningún cuidado a la Constituyente. Ellos pensaron que eso no era en serio. A mí sí me parecía muy importante construir una Constitución. Pienso que esa es la máxima aspiración de un legislador, como la de un juez es ser miembro de un alto tribunal de justicia, o la de un empresario llegar a la junta directiva de su empresa. Por consiguiente, renuncié al Senado para ir a la Constituyente, pero la mayoría de mis partidarios se quedaron y lo mismo pasó con los conservadores. Y luego, no aceptaron que ellos, que eran los legisladores, recibían el mandato de otros setenta individuos y que había otra Constitución. Entonces empezaron a atentar contra la Constitución. Le han hecho numerosas reformas, de las cuales la peor, ha sido la reelección presidencial inmediata.¹⁹⁹

Y en eso tiene razón, porque se trata de una reforma con la cual quebrantó todo el sistema institucional instaurado en 1991 y porque fue aprobada de manera descontextualizada, desarticulando así el muy mediocre sistema de pesos y contrapesos que la Constitución había establecido entre las ramas del poder público. Los graves alcances de esta reforma quedan bien resumidos por Horacio Serpa cuando dice que: *“Eso no era un articulo; eso es un atentado tremendo contra el constitucionalismo colombiano”*. Huelga decir que por

198 Castro, Jaime. *El Congreso vuelve...* Óp. cit. p. 6.

199 Modificación introducida a través del Acto Legislativo N° 2 de 2004 y estuvo en vigencia hasta que fue derogada del Acto Legislativo N° 2 de 2015 que volvió al modelo original de 1991, esto es, prohibir absolutamente la reelección del presidente de la República. César Gaviria sostiene que la prohibición de la reelección presidencial tuvo que ver con el hecho de que “En la Constituyente se había creado un mal ambiente con los expresidentes, creo yo como resultado de la oposición persistente que todos ellos manifestaron en relación con su convocatoria y con el proceso mismo una vez se puso en marcha” (Óp. cit. p. 31)

esta vía, se intensificó todavía más el extremado presidencialismo que desde siempre ha caracterizado nuestro diseño institucional, tal como lo sostiene Fabio Villa:

Yo creo que las reelecciones son un mal camino para un país como Colombia, con prácticas tan asentadas en el sistema político y en la cultura política como el clientelismo. En estas condiciones de politiquería en que nosotros desarrollamos la actividad política en el país, sin partidos fuertes y carentes de legitimidad, etc., la reelección es un gran error. Ahora bien, la reelección como se aprobó es un adefesio, porque desmonta todo el equilibrio de poder que edificó la Constituyente.

Pese a esta manía reformativa del Congreso, Armando Novoa sostiene que se mantiene incólume la plena vigencia del texto de 1991, al menos en lo que tiene que ver con su esencia:

Las constituciones tienen una parte orgánica y una parte dogmática. La parte dogmática de la Constitución, su preámbulo, sus principios, sus valores, su carta de derechos prácticamente está intacta, salvo por dos reformas que se le han hecho, la extradición y la expropiación sin indemnización por razones de utilidad pública. El resto de la parte dogmática de la Constitución permanece prácticamente intangible.

Por otra parte, tenemos que la extradición de nacionales colombianos, mecanismo que fue absolutamente prohibido por haber sido una de las fuentes sociales de mayor conmoción a lo largo del proceso de convocatoria de la Asamblea, hoy no sólo se encuentra permitida (Acto Legislativo N° 1/97), sino que se ha convertido en un instrumento de cooperación que se aplica con generosidad y amplia discrecionalidad por parte del ejecutivo. De la misma manera, la expropiación sin indemnización por motivos de equidad, entonces permitida, hoy no se encuentra contemplada después de la reforma incorporada al art. 58 de la Constitución (Acto Legislativo N° 1/99).

Pero también ha habido reformas un tanto oscuras, como la que elevó a la ciudad de Barranquilla a la categoría de Distrito Especial (Acto Legislativo N° 1/93).²⁰⁰ Incluso, en ocasiones, ha debido el constituyente, máxima expresión de poder en cualquier sociedad política, ocuparse de cuestiones tan anodinas como el cambio de nombre de la ciudad capital de la República, que por una infortunada decisión del

200 Reforma incorporada mediante el Acto Legislativo N° 1 de 1993 que tiene la peculiaridad de haber sido la primera que se le introdujo a la Constitución, pero también de ser una reforma que viola el principio de igualdad democrática, en tanto confiere un tratamiento privilegiado a una ciudad, en atención a determinadas condiciones, cuando en la práctica todas las municipalidades colombianas podrían alegar elementos diferenciales de una u otra naturaleza que les permitieran acceder a este reconocimiento. Tan cierto es esto, que a partir de ese año se presentaron numerosos proyectos de reforma a la Constitución que pretendían elevar otros tantos municipios a la categoría distrital y que en buena hora fueron todos fallidos. El Acto Legislativo N° 2 de 2007 en algo remedia esta situación al crear el distrito especial de Buenaventura.

Constituyente de 1991 había pasado a llamarse Santa Fe de Bogotá y que gracias al Acto Legislativo N° 1/00, ha vuelto a gozar de la tradicional denominación de acento muisca con la que ha sido históricamente conocida desde hace 200 años: Bogotá.

De forma muy aguda, de nuevo Fabio Villa Rodríguez presenta un balance general del panorama de las reformas:

Ellas han sido malas e inocuas. Hay unas inocuas, es decir, de menor valor para el Estado, aunque muy importantes para quien las hizo y, de pronto, para alguna región. Y unas muy malas, dentro de las cuales la de las transferencias, la de la extradición y la de la reelección como la principal de las malas, es una muy mala reforma constitucional. La única reforma que medio rescato es la reforma política, que introduce algunos elementos nuevos a la forma de elección, que la Constituyente no logró desarrollar en el proceso de modernización electoral y política: el umbral, la cifra repartidora, los partidos organizados.

Más grave que este síndrome reformatario descrito, es el hecho de que además de estas alteraciones consumadas, ante el Congreso de la República, ejerciendo como órgano constituyente derivado ordinario, se hayan radicado numerosísimos proyectos de reforma constitucional. Todo ello no hace más que ratificar, de forma infortunada, que hay aspectos de nuestra historia que son persistentes e insisten en repetirse. En este sentido, todo indica que la suerte que va a correr la Constitución de 1991 va a ser similar a la de sus predecesoras, no sólo porque el promedio de reformas constitucionales es de una y media por año, sino porque muchas de ellas han sido expedidas sin obedecer a una visión clara de Estado y han atendido más a razones de coyuntura o a intereses particulares. Y esta realidad es una lástima, porque con esta Constitución se esperaba que esa larga y malsana tradición reformista que nos ha caracterizado en nuestros más de 200 años de vida constitucional, iba a cambiar. Esa esperanza se fundaba en el hecho de que, por primera vez en nuestra historia, la Constitución no sólo era producto de un amplio consenso social y político, sino que, como nunca antes entre nosotros, había sido jalonada por un amplio movimiento popular.²⁰¹ En este sentido, Álvaro Echeverri Uruburu sostiene que:

Creo que se está reproduciendo el síndrome de la Constitución de 1886, que terminó convertida en una colcha de retazos, donde se pierde la armonía, la coherencia de los textos, con reformas que a veces no tienen sentido, ni compatibilidad con el espíritu y el propósito de la Constituyente.

201 De un lado me refiero a la diversidad de opciones y matices presentes en el seno de la Asamblea Constituyente (indígenas, evangélicos, sindicalistas, etc.), y del otro, a esa gran movilización social que nuestra historia ha venido a conocer como séptima papeleta.

Eso es una realidad. Uno no está de acuerdo con esas reformas, o con ese reformismo que se ha convertido en un deporte nacional: reformar constituciones, o hacer constituciones. Es posible que haya necesidad de algunos ajustes a la Constitución de 1991, pero las reformas que se han hecho en los últimos tiempos, algunas trascendentales como la reforma política o la reelección, no han partido del mismo espíritu con el cual se hizo la Constitución. Uno esperaría que si esa Constitución fue el producto de grandes consensos entre las fuerzas políticas de la época, que las reformas también obedezcan a grandes consensos. El gran mérito de la Constitución de 1991, es que fue una reforma consensuada, de todos los sectores que participaron en esa Asamblea.

No se volverá a dar en mucho tiempo un cuerpo que haya trabajado con tanto sentido de patria en bien de la nación, sin aspiraciones personales inmediatas; es muy difícil conformar un organismo de esa naturaleza. Por eso, uno pensaría que si se van a hacer reformas, por lo menos que sea con el mismo espíritu con el que se hizo la reforma de 1991, y eso es lo que no ha ocurrido. La reforma obedece simplemente al juego de las mayorías y las minorías. Unas mayorías que en forma intempestiva, arbitraria y abusiva consideran que pueden imponer la reforma que quieren. El principio de la democracia no es ni siquiera el gobierno de las mayorías, es el gobierno de las mayorías que respetan a las minorías. Y entonces, cuando uno mira la historia y el control constitucional en Europa, uno se da cuenta de que el control surgió no por las ideas de Kelsen, ni cosas por el estilo, como a veces dicen los juristas, sino que nació de una realidad muy práctica: cuando se llega, después de la segunda guerra mundial a redactar la Constitución francesa de 1946, la italiana de 1947 y la alemana de 1949, las fuerzas minoritarias exigen la garantía de que ella que ha sido consensuada por todos los partidos, no sea modificada por eventuales mayorías en el futuro. Y la garantía de que ese acuerdo entre mayorías y minorías se mantenga, es el control constitucional.

Frente a la realidad que se viene describiendo, parece claro que el Congreso, tal como lo ha sostenido Jaime Arias López: *“Ha sido inferior a la gran responsabilidad que se le confió y al gran beneficio que le quiso hacer la Constituyente”*. Claro está que sobre este punto parece también necesario volver a mirar hacia la Asamblea Constituyente, para advertir que parte muy significativa de la responsabilidad por el acento contrarreformista del Congreso en gran medida le corresponde a ella, en tanto, como se advirtió, no estableció ningún tipo de salvaguarda temporal, material o formal en relación con el texto constitucional, o con algunas de sus partes. Me refiero al hecho de que ella pudo haber prohibido total o parcialmente la reforma durante un cierto período o incluso absolutamente respecto de algunas disposiciones específicas, que por esta vía hubieran quedado petrificadas, tal como ocurre en algunos textos constitucionales. Y en esa ligereza se incurrió, pese a que como lo testimonia Horacio Serpa Uribe:

Hubo una propuesta en la Constituyente, según la cual, durante los primeros diez años no se podía modificar ninguna disposición constitucional. Sin embargo, nosotros logramos siempre tener criterios muy transparentes, y dijimos, no creemos que esta sea una obra infalible, ¿qué tal que nos hayamos equivocado en algo y no se puede hacer una modificación?

Pudo también la Asamblea Constituyente haber optado por otra vía, tal como dejar abierta la posibilidad de la reforma, pero requiriendo la necesaria convalidación del pueblo a través de referendo, al menos para las cuestiones más sensibles del texto constitucional.²⁰² Finalmente, y aquí se encuentra la falla más protuberante, la Asamblea pudo haber exigido la concurrencia de mayorías verdaderamente calificadas a la hora de aprobar reformas por parte del Congreso, y no a través de la simple mayoría absoluta, que es la misma mayoría con la que se aprueban las leyes orgánicas y las estatutarias y que por supuesto está al fácil alcance del ejecutivo con todo su poder corruptor. Si cualesquiera de estos mecanismos se hubieran adoptado, seguramente el Congreso de la República no hubiera quedado perfectamente habilitado para llevar a cabo las variopintas reformas que ha realizado y con la impunidad con que lo ha hecho. Esta práctica viciosa ha generado un efecto colateral cuyos efectos están todavía por definirse. Se trata de la peregrina tesis de la sustitución de la Constitución que ha sido acuñada por la Corte Constitucional y que cada día se ejerce con mayor entusiasmo por este tribunal y con la cual se ha permitido enmendarle la plana con cierta reiteración al poder constituyente constituido y declarar la inexequibilidad de algunas disposiciones reformativas de la Constitución cuando ellas, a juicio de la Corte Constitucional, quebrantan la esencia o el espíritu del texto normativo superior.²⁰³

Más paradójico todavía resulta el hecho de que la Constituyente, que expidió la Constitución con tantas reservas y desconfianzas hacia el Congreso de la República, hubiese vinculado todos los procedimientos de reforma a este órgano. Tenemos así que esa institución ejerce directamente las funciones de constituyente derivado; pero también por su seno tienen que pasar tanto la convocatoria de un referendo constitucional, como el llamamiento a una Asamblea Constituyente.

9.2 El Congreso de la República como legislador ordinario

Por otro lado, cumpliendo las funciones que ordinariamente le corresponden como legislador, hasta ahora el Congreso de la República ha expedido más

202 Hay una posibilidad bastante mediocre que consagra la Constitución en el art. 377, pero se trata de una facultad refrendataria meramente facultativa por parte del pueblo y no obligatoria, como ocurre en España, donde es necesario acudir a la convalidación popular cuando el constituyente derivado afecta uno de los temas relativos al núcleo duro de la Constitución.

203 Sobre la irreformabilidad de la Constitución: Zuluaga Gil, Ricardo. "El control de constitucionalidad de los actos reformativos de la Constitución", en Justicia constitucional, Legis, Bogotá, 2006, p. 293 a 311.

de 1800 leyes, la mayoría de las cuales no pasan de ser un mero formalismo, pues materialmente, entendido esto como el desarrollo sustantivo de la Constitución, muchas no cumplen con ese requisito, y no son más que simples leyes formales. Entre ellas tenemos, a manera de ejemplo, las leyes de honores, las aprobatorias de tratados internacionales y las de autorizaciones, ciertamente tienen muy poco que ver con la actividad legislativa, pues son decisiones que se pueden llevar a cabo a través de simples resoluciones parlamentarias.

Paradójicamente, mientras el Congreso de la República desgasta sus energías en estos insulsos menesteres, muchos de los temas más sensibles de la Constitución todavía siguen sin ser regulados. Tenemos pues que uno de los aspectos más criticables de la acción del legislador, es el que tiene que ver con aquellas violaciones a la Constitución que se producen por la vía de la inacción o de la omisión, lo cual se consigue dejando de regular aspectos cardinales de la Ley Fundamental. De ellos hay uno muy notable y es el referido a la ley orgánica de ordenamiento territorial (LOOT), de la cual se han presentaron numerosos proyectos para desembocar finalmente en el texto de la Ley 1454 de 2011, que resultó ser un texto anodino, sin ninguna capacidad de generar transformaciones reales en la estructura territorial. Otras materias que siguen expósitas en el Congreso son la objeción de conciencia, la carrera notarial, el régimen departamental, el estatuto de la oposición, el estatuto del trabajo, así como una adecuada reglamentación para el ejercicio de la excepción de inconstitucionalidad, sólo por mencionar algunas entre las más relevantes.

En este orden de ideas, se puede afirmar que la Asamblea Nacional Constituyente incurrió en una enorme ingenuidad cuando no facultó a la Comisión Especial Legislativa, el llamado Congreso, para que hubiese sesionado por el período que le restaba al Congreso que fue revocado, o por lo menos haberle dado unas facultades más eficientes de las que en efecto tuvo. A este respecto resultan muy esclarecedoras las palabras de Armando Novoa, que fue integrante de ese órgano, y quien al efecto dice que la Constituyente:

Perfectamente hubiera podido haber creado el Congreso para que hubiese ido hasta 1994, terminando el período constitucional de los congresistas, o en su defecto, para esos meses que funcionó, haberle dado una capacidad suficiente para desarrollar la Constitución. Pero no lo hizo, o lo hizo de manera muy precaria, porque una vez expedida la nueva Constitución y disuelto el Congreso, lo que quedó fue un período de transición en que el Gobierno tenía facultades legislativas sobre normas muy importantes que había creado la Constituyente. Entonces, por iniciativa del partido Social Conservador, se propuso una comisión legislativa, pero el Gobierno hizo todo lo posible para limitar sus facultades, a tal punto que una de los enfrentamientos más obstinados que tuvo el Congreso con el Gobierno fue por la sede donde

íbamos a sesionar, porque el gobierno propuso que funcionara en una casa del barrio La Candelaria que no tenía ni baños, ojalá bien escondidos, en una especie de ratonera donde no fuera nadie, con el propósito de que no existiera control político. Y hubo un debate como de quince días en ese proceso para que el Gobierno aceptara darle un lugar digno de funcionamiento a la Comisión Legislativa y presupuesto para su funcionamiento; porque se entendía que el Congreso tenía que expedir unas normas y tenía que hacerle control político al Gobierno.

9.3 ¿El Congreso contra la Constitución?

Existe una sensación más o menos generalizada entre los constituyentes en el sentido de que el Congreso de la República ha sido muy mezquino con la Constitución de 1991, a pesar de que al menos unos 15 miembros de la Constituyente, en distintos momentos, han tenido la oportunidad de ser parte del órgano legislativo. Esa percepción es a tal punto cierta, que Gustavo Zafra Roldán piensa que:

El Congreso nunca ha sido amigo de la Constitución de 1991, y eso me parece una increíble falta de visión histórica, porque si se hace una lectura objetiva de ella, si se compara con lo que venía hasta 1990, el gran ganador es el Congreso, entre otras razones, con la prohibición de delegar en el Presidente su facultad legislativa para expedir códigos, leyes marcos, leyes estatutarias. Son materias donde se dice que es el Congreso el que tiene que legislar y no el Presidente. Le explico a mis alumnos que cuando egresé de derecho en 1971, todos los códigos eran decretos leyes, y eso mostraba un sectarismo presidencial increíble. Ahora, obviamente el Congreso legisla con todas las complicaciones y las dificultades que supone desarrollar con armonía una ley hecha por 266 personas, pero eso es más democrático, sin duda alguna.

Por supuesto que todas las reticencias del Congreso hacia la Constitución, si en efecto las hay, es necesario mirarlas a la luz de un hecho muy evidente: la Constitución de 1991 fue expedida contra el Congreso de la República. De una parte, porque este órgano desde hacía casi 20 años venía dando inveteradas muestras de su incapacidad para generar la necesaria reforma constitucional y de la otra, porque se tenía el temor de que ese Congreso iba a desmontar los logros alcanzados en 1991. Infortunadamente la Asamblea Constituyente, en un gesto de enorme ingenuidad política, se limitó a revocar el Congreso, pero dejó abiertas las condiciones para que éste se reprodujera de forma inmediata, con los mismos actores, como en efecto ocurrió, y dotado, como estaba, de una alta capacidad contrarreformativa.

Ahora bien, de nuevo Gustavo Zafra tiene otra percepción sobre este particular modo de ser de la Constitución:

Creo, sinceramente, y lo voy a decir un poco retóricamente, que la Constitución es, de alguna manera, una Constitución de himen complaciente porque

admite reformas constitucionales por muchos procedimientos. Esa fue una gran sabiduría de la Constitución de 1991, cuando se la compara con la Constitución de Rionegro de 1863, que se predicó irreformable. La de 1991 facilita mucho los procesos de adaptación a los cambios. Por ejemplo, definiendo a capa y espada dos importantes reformas que se le hicieron a la Constitución. Una, la de la Fiscalía General, para implantar un pleno sistema acusatorio, no el híbrido que había quedado. Y segundo, la reforma del sistema de partidos, que me parece una gran reforma hecha por el mismo Congreso, que prueba que cuando éste quiere trabajar seriamente, lo hace. A nosotros el sistema de partidos se nos quedó a medio hacer en la Constitución, porque ni el M-19, ni Salvación Nacional dejaron trabajar el tema, porque como movimientos políticos nuevos no les convenía. Pero lo que hizo el Congreso en su reforma al sistema de partidos, la ley de bancadas, la disciplina, el tratar de poner orden en una democracia representativa, me parece muy importante y eso va a permitir, de pronto, llegar a un modelo como lo ha previsto el presidente López, de democracia parlamentaria, si logramos tener partidos y bancadas serias. Lo primero es tener partidos fuertes, y después, buscar nuevos modelos, que puede que Colombia esté necesitando, porque pienso que los cesarismos presidenciales no le convienen a una sociedad contemporánea del siglo XXI.

9.4 La Corte Constitucional: ¿guardián de la Constitución?

En estos veinticinco años de funcionamiento, la Corte Constitucional ha resultado ser una institución cardinal para el desarrollo de la Constitución de 1991, pues ella ha tenido la oportunidad de pronunciarse permanentemente sobre los aspectos más variados de la Ley Fundamental a través de las numerosas sentencias de tutela e inconstitucionalidad. De las primeras, entre 1992 y 2016 resolvió 17818 y de las segundas en el mismo lapso fueron 6098, para un total de 23916 pronunciamientos. Lógicamente, semejante cúmulo de actividad le ha permitido, entre grandes aciertos y evidentes errores, delimitar y contornear los alcances del pacto constituyente de 1991.

Gracias a esa ingente labor, hoy la percepción social que hay sobre la Corte Constitucional es de mucha estima, la cual es una opinión compartida por algunos de los constituyentes. Así, sobre esta cuestión resulta muy valioso el testimonio de Jaime Arias López, cuyo testimonio nos ayuda a evaluar el contexto en el que se ha desenvuelto este Tribunal:

La primera Corte Constitucional para mí fue la más fiel intérprete desde el punto de vista de la filosofía y el espíritu de la Constitución de 1991. Esa primera Corte tuvo unos representantes que eran consumados, que abrieron el camino, que entendieron muy bien. Allí hubo asesores de la Constituyente como Ciro Angarita y Vladimiro Naranjo, hubo posteriormente miembros de la Constituyente como Hernando Herrera Vergara y uno ve ahí un espíritu.

Pero luego viene un momento donde hay un protagonismo político de la Corte Constitucional y donde hay una confrontación de poderes para que a través de la supremacía de la Constitución también se establezca la supremacía de las cortes. Ese no fue nuestro espíritu. Nuestro espíritu fue quitarle a la Corte Suprema de Justicia las funciones constitucionales que tenía para que quedara como órgano supremo en materia de casación civil, penal, laboral, etc. Al Consejo de Estado se le conservaron unas funciones constitucionales de control de legalidad, etc., y no vimos ningún problema en que las pudiera seguir ejerciendo. Pero la guardia de la Constitución había que entregársela a una nueva institución, porque el esquema que se traía de cuatro magistrados en la Corte Suprema de Justicia, era un poco exiguo por más competentes e ilustrados que fueran los juristas que allí estuvieran. Nosotros queríamos un órgano que tuviera una mayor representación, que solamente se dedicara a la Constitución y que pudiera desarrollarla desde el punto de vista de su guardia e integridad. Esa fue una de las votaciones difíciles que tuvimos y, si mal no recuerdo, la hicimos por medio de tarjetón. En fin, creo que la Corte le ha hecho más bien que mal al país. Si ha habido excesos, porque los ha habido, ellos tendrán que ir decantándose con el tiempo.

Pero no faltan constituyentes que piensan lo contrario en relación con el desempeño de este alto tribunal, al menos en sus primeros años. Tenemos así que Hernando Londoño Jiménez, sostiene que:

La conducta ominosa de la primera Corte Constitucional produce un desengaño jurídico tan grande, que no puedo sino calificarla de prevaricadora, porque habiéndole confiado la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, resolvió desconocerla, darle la espalda o arrojarla al cuarto de sanalejo, por desechable, por estorbosa, por impedir la realización de sus tesis fascistas, porque no les permitía hacerle venias a los principios retardatarios incubados en la Casa de Nariño. Lo digo a sabiendas de la responsabilidad intelectual, académica y jurídica que asumo con esa afirmación tan categórica, porque esa Corte que fue transitoria y esperaba su reelección, fue capaz de declarar exequibles todos los decretos dictados al amparo de la primera conmoción interior. La frustración por ese abierto ataque a la Carta Magna, ataque llevado a cabo nada menos que por quienes tenían la obligación de preservarla y defenderla, desató la indignada crítica de uno de sus magistrados, Ciro Angarita Barón, quien dijo, apostrofándola: 'Es frustrante en alto grado, por decir lo menos, que sea precisamente la Corte, vale decir, la guardiana de la integridad y supremacía de la Constitución, la misma que en su primer fallo declara a todos los vientos que las aspiraciones de millones de colombianos al normal funcionamiento de sus instituciones jurídicas y dentro de los marcos propios de la nueva legalidad, están aún lejanas'.

Esa Corte, de ingrata memoria, careció de grandeza histórica, traicionó los mandatos recibidos por la Carta Fundamental, golpeó con fiereza el Estado de Derecho y mancilló la tradición civilista de Colombia. La exequibilidad de dichos decretos resultaba imposible constitucionalmente, porque

no se había cumplido el requisito constitucional de una Ley Estatutaria que reglamentara los estados de excepción. Y hasta dónde llegó su arrodillamiento, no solo frente al Ejecutivo sino también al Legislativo, que después declaró exequible el artículo de una Ley que abolía el *hábeas corpus*, que desnaturalizó la institución al decir que solo se podía intentar ante el mismo funcionario que conocía del proceso, cuando la garantía constitucional consistía precisamente en ejercerlo ante un funcionario judicial distinto para conocer sobre la viabilidad o no de la libertad. Siempre las raposas jurídicas, con su patológico leguleyismo, se valieron de eufemismos, de tácticas perversas para desconocer el mandato constitucional del *hábeas corpus*, el cual quisimos elevar a rango constitucional para precaverlo de leyes y decretos arbitrarios y autoritarios.

En una perspectiva temporal más amplia, hay muchos sectores de la doctrina, y aun de la propia rama judicial, que vienen acusando a la Corte Constitucional, que es un poder constituido, de estar desvirtuando, en el marco del ejercicio de sus funciones como guardiana de la Constitución, los límites que a ella le impuso el constituyente en 1991. Los asuntos más relevantes, y por ello más arduamente debatidos, han girado alrededor de temas como el alcance de la Acción de Tutela, la procedencia de ésta contra sentencias judiciales, la teoría del precedente judicial, el aborto, la eutanasia, el consumo de la dosis mínima de estupefacientes y frente a los homosexuales, sus derechos patrimoniales con la parejas, la adopción y el matrimonio. Todas estas son cuestiones en las que el Alto Tribunal pareciera no acoger de la manera más ortodoxa los lineamientos del constituyente de 1991, entre otras razones, porque desde un momento muy inicial, la Corte desechó el criterio histórico como herramienta de interpretación.

El alcance de los derechos cuya vulneración puede invocarse en la acción de tutela fue una primera y muy dura polémica, que ya se encuentra superada. La cuestión fundamental radicaba en saber si la eficacia de este mecanismo extraordinario de protección judicial de derechos fundamentales iba más allá de los derechos estipulados en el Capítulo 1 del Título II. Pero de forma bastante temprana la Corte rechazó el criterio hermenéutico de la ubicación sistemática y acogió una tesis más amplia, según la cual, en esta materia nuestra Constitución es asistemática y los derechos se encuentran diseminados a lo largo del texto. Es necesario acotar, además, que este carácter asistemático se extiende al hecho de que existen ciertos derechos cuyo reconocimiento se produce en instrumentos internacionales a través del llamado bloque de la Constitucionalidad.

Una cuestión más ardua todavía, y cuya discusión no obstante no se encuentra cerrada, está referida al hecho de que, conforme a la interpretación de la Corte

Constitucional, la acción de tutela alcanza también los pronunciamientos judiciales de cualquier nivel, incluso las sentencias, revestidas hasta ahora del solemne atributo de la cosa juzgada. En este caso concreto, la tesis de la Corte parece ir más allá de lo que en su momento se propuso el Constituyente y para mayor ilustración, en esta materia resulta inapreciable el testimonio de Juan Carlos Esguerra Portocarrero, quien afirma que:

La tutela no se concibió para que a través de ella pudieran impugnarse las decisiones judiciales, es más, durante todo el tiempo de las sesiones de la Asamblea Constituyente hubo en el artículo un inciso que decía: la tutela no podrá utilizarse para efecto de impugnar las decisiones judiciales que hayan hecho tránsito a cosa juzgada.²⁰⁴

Ese mandato, sin embargo, finalmente no se aprobó.

Otro debate, también ya superado, aunque no suficientemente discutido, tiene relación con la pretensión de la Corte de convertir en obligatorios los pronunciamientos judiciales, y de manera muy particular los suyos, esto es, introducir en nuestro ordenamiento la teoría del precedente judicial, contra lo que en una redacción más o menos diáfana consagra el art. 230 de la Constitución, según el cual, en el sistema jurídico colombiano la jurisprudencia sólo opera como fuente auxiliar del Derecho.

Por último, la Corte abrió otro frente de discusión con su tesis de la sustitución de la Constitución. Según este parecer, y contraviniendo lo dispuesto en el art. 374 de la Constitución, los poderes de reforma del Congreso de la República son limitados, pues hay un catálogo implícito de temas cuya reforma le está vedada al constituyente derivado y sólo le competen al constituyente originario. Entre estos temas limitados, claro está, se encuentra el sistema de aseguramiento de la supremacía normativa de la Constitución, es decir la reforma de la propia Corte Constitucional. Sobra decir que ese catálogo implícito lo ha determinado la Corte a partir de pronunciamientos puntuales.

Muy crítico frente a esta forma de proceder de la Corte Constitucional resulta el testimonio de Augusto Ramírez Ocampo, quien al efecto afirma que:

Pretender que un organismo como la Corte Constitucional, integrada por nueve eminentes y jóvenes ciudadanos colombianos, le señale la competencia al Congreso de la República es absolutamente inadmisibles. Entre otras cosas, porque nosotros nunca quisimos establecer una democracia directa, y todos los sistemas consagrados para reformar la Constitución y

204 Esguerra Portocarrero, Juan Carlos. "Lectio Inauguralis: La lucha por los derechos", en Criterio Jurídico N° 3, 2003, Pontificia Universidad Javeriana Cali, p. 147.

para otros temas en que le damos una injerencia muy importante al pueblo, pasan siempre por el cedazo del Congreso, incluyendo la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente, punto en el que también se equivoca la Corte, porque dice que una Asamblea Constituyente sí es una consulta directa al pueblo y que podría, por lo tanto, proceder a una sustitución de la Constitución, cuando está explícito en la Constitución que en el momento en que se convoca una Asamblea Constituyente, es el Congreso el que le señala su duración, sus competencias y sus integrantes, es decir que es, como fuimos nosotros, una Asamblea Constituyente constituida.

10. LA CONSTITUCIÓN: ¿UN NUEVO CAMPO DE BATALLA?

Las evidencias presentadas en los capítulos precedentes, hablan claramente del escaso y muy menguado valor normativo que en muchos aspectos ha alcanzado el texto constitucional de 1991, lo cual resulta una evidente paradoja, no sólo por el amplio consenso que ella representaba, sino por el hecho de que ella fue recibida por algunos sectores académicos con gran optimismo. Demasiado, pareciera, si nos atenemos a lo que de ella se ha dicho:

El 4 de julio la Asamblea Constituyente proclamó una nueva Constitución. Hubo un cambio trascendental en la ley fundamental de la República. Su estructura es diferente. También lo son su extensión, su redacción y su nivel de generalidad. Nacieron nuevas instituciones. Otras fueron abolidas o reformadas. Se promulgó una nueva Constitución más moderna, sin duda, pero que recoge los grandes aportes de los juristas que han sido orgullo de este país de leyes.²⁰⁵

En otra parte, el mismo autor de la cita anterior agrega que con la derogatoria de la Constitución de 1886 se dejaba atrás un viejo orden y que por ello su expedición, “[...] *más que un funeral fue una verdadera fiesta signada con el sello de la esperanza*”.²⁰⁶ Ese alborozo fue tan generalizado que, finalizada la Asamblea, el gobierno levantó el estado de sitio que venía rigiendo en el país desde 1984, bajo el supuesto que: *“las transformaciones democráticas y el fortalecimiento de las instituciones han creado un nuevo orden político propicio para que todos los colombianos convivan en paz”* según se expresaba en el decreto respectivo. Sin embargo, veinticinco años después se sabe bien cuál fue el alcance de esa quimera.

A la luz de afirmaciones como la que antecede, queda fácil comprender que la Constitución de 1991 nos haya sido presentada como:

205 Cepeda Espinosa, Manuel José. “De la nueva Constitución al nuevo constitucionalismo”, en Hojas Universitarias V. IV. N° 37, Universidad Central. Bogotá, diciembre de 1991, p. 79.

206 Cepeda Espinosa. *Polémicas...* Óp. cit. p. 414.

[...] una Constitución progresista, antiformalista, el origen del nuevo derecho, de textura abierta, garantista, vanguardista, tanto por los derechos fundamentales que consagró, como por la figura del Estado social de derecho que lo respalda y por el esquema de democracia participativa que propiciaba. Todos esos elementos le han servido, sobre todo al espíritu jurídico, para defender la idea de una Constitución altamente emancipatoria –los más optimistas incluso la definen como contrahegemónica–, sin duda el producto más acabado de la conciencia jurídica latinoamericana, que nuestros juristas, además, desprecian –a buena parte del resto de esa conciencia jurídica en América Latina– por considerar que Colombia es potencia jurídico-teórica en el continente.²⁰⁷

Resulta entonces muy evidente que existe un cierto carácter triunfalista en quienes se empeñan en afirmar que la Constitución de 1991 en materia jurídica supone la práctica refundación de la sociedad. Se trata del auto-proclamado “nuevo derecho”, que ha pretendido, desde una perspectiva bastante creacionista, desconocer la larga tradición jurídica de la República. Así pues, este movimiento, posicionado desde la privilegiada ubicación que le otorga la Corte Constitucional, a partir del fundamentalismo con el que defiende los principios de la Carta de 1991, se ha convertido en un elemento determinante para que, a lo largo de los primeros años de vigencia de la Constitución, se hubiese dificultado la pacífica recepción del nuevo ordenamiento que ella proponía. Esto, a la postre, ha venido a generar un inédito campo de batalla constitucional, el del mundo jurídico, en el que el objeto central de la disputa entre el nuevo y el viejo derecho ha sido la Constitución.

Vistas así las cosas, parece admisible decir que como reacción a esta mirada triunfalista, se haya producido un cierto ánimo revanchista de determinados sectores del mundo jurídico nacional, tal como queda patente en la siguiente afirmación de Hernando Londoño Jiménez:

Promulgada la Carta Política, los nostálgicos de la Constitución de 1886 enfilaron sus baterías contra ella, diciendo unas veces que era muy extensa, y otras, se dolían dizque porque era demasiado garantista, además del grave inconveniente de recortarle muchas facultades al ejecutivo. Les dolía sin duda este grandioso capítulo sobre los Derechos Fundamentales y los caminos jurídicos para protegerlos y hacerlos valer. Y como querían una dictadura constitucional en manos del Presidente de la República, se lamentaron que le hubiéramos recortado todos los poderes de los cuales disfrutaba, principalmente en materia de legislación con motivo de los estados de excepción

207 Mejía Quintana. Óp. cit. p. 148.

y en la expedición de códigos judiciales. Incluso un senador de la República, un tal Gerlein Echavarría, cuando se planteó por primera vez en la Constituyente la idea de revocar el mandato parlamentario gritó por los medio de comunicación que primero tenían que pasar por sobre su cadáver.²⁰⁸ Después, ante la realidad de los hechos, lanzó el alarido de que era preciso derogar la nueva Constitución. Pero ese era un político amargado porque se quedaba sin curul.

Por otro lado, tenemos un jurista, nada menos que de la talla intelectual y jurídica de Luis Carlos SÁCHICA, obligado por su calidad de constitucionalista, de catedrático de la materia, de tratadista, a estudiar la nueva Carta Política para interpretarla con honestidad mental, para saberla enseñar a sus alumnos, para divulgarla a través de sus obras jurídicas. Pero no procedió así, porque abusando de su autoridad en la materia fue capaz de decirle al país lo siguiente: 'Le tenemos miedo a las viejas palabras que se evaporaron ante la guerrilla y el crimen organizado. Autoridad, ley, orden, justicia, deber, buenas costumbres, moralidad, desterradas de la Carta constitucional para inaugurar la nueva jerga: mecanismos de participación, sociedad civil, estado social de derecho, humanitarismo'. Ante la indignación que esa parrafada grotesca me produjo, llegué a decir que si eminentes figuras de la cultura jurídica y formación académica de un SÁCHICA son capaces de tantas inexactitudes y tergiversaciones de la Carta Fundamental, no es de extrañar que a otros niveles se expresen los mismos o peores conceptos. Decir que todos esos valores y principios los desterramos de la Constitución, es una afrenta a la verdad y un terco insulto a una Constitución que, si por algo vale la pena, es porque proclama y defiende lo que obcecadamente le niega el insigne constitucionalista que se deleitaba haciendo terrorismo jurídico contra la Carta Magna.

Las anteriores duras apreciaciones del exconstituyente Londoño Jiménez se pueden corroborar a partir de las afirmaciones del propio Luis Carlos SÁCHICA:

El 'revolcón' institucional de 1991 no trajo la paz, ni la modernización administrativa, ni las autonomías descentralizadoras, ni la renovación del Congreso, ni la depuración de la justicia [...] La democracia participativa –el pueblo en acto– está en hibernación desde 1991 y no ha podido producir la resurrección del soberano.²⁰⁹

208 Es curioso que esta afirmación, o una semejante, le sea imputada por cada uno de los constituyentes a diferentes personajes de la vida política nacional de entonces, como: Gerlein Echevarría, Holguín Sardi, Iragorri Hormaza y Santofimio Botero.

209 SÁCHICA. Del malestar... Óp. cit. pp. 122 y 123.

Y si bien no le falta razón, tampoco se puede caer en el fetichismo normativo, según el cual las disposiciones jurídicas tienen vida por sí mismas. Simplemente se trata de poner de presente que en el marco de ese gran consenso social que condujo a la Constitución de 1991 se incurrió en una serie de errores de diseño institucional que hoy prácticamente han dado al traste con los que en su momento fueron los mejores propósitos de ese gran esfuerzo colectivo.

Pero la mejor expresión de este enfrentamiento entre el viejo y el nuevo derecho es el llamado “*choque de trenes*” entre las altas cortes, que se ha dado por la inadecuada definición institucional en relación con el órgano que está llamado a servir como órgano de cierre del sistema jurídico. A esta situación se llegó, en gran parte, porque como ha dicho Horacio Serpa Uribe, prevaleció cierto principio de lealtad, algo de elegancia política de los constituyentes en relación con la Corte Suprema:

Hubo varios momentos para decir que la verdadera Corte Suprema iba a ser la Corte Constitucional, porque era la que iba a decir la última palabra sobre la legislación constitucional, que es la que prima en el país. La idea era que la Suprema se convirtiera en ‘Corte de Justicia’. Pero hubo una discusión y primó el criterio de que sin el aporte de la Corte Suprema, no hubiera habido Constituyente, porque fue la que interpretó la convocatoria que se hizo desde el gobierno del presidente Barco y le dio la exequibilidad a esos decretos. Entonces dijimos que no podíamos quitarle la cabeza a quienes prohicieron la realización de la Asamblea.

Esta es una versión que resulta bastante coincidente con la de María Teresa Garcés Lloreda, que nos ofrece la siguiente visión sobre el origen del asunto:

Yo había presentado en mi proyecto la creación de la Corte Constitucional. Pero la AD-M19 no estaba de acuerdo, entre otras razones, porque José María Velasco, que también era de la Alianza, venía de la Corte Suprema y tenía un gran convencimiento y un compromiso personal de que el control de constitucionalidad continuara en ella. Creo, además, que había una especie de compromiso con la Corte Suprema, no sé si expreso o tácito.

En esa misma línea apunta la opinión de Álvaro Echeverri Uruburu:

En el tema del tribunal constitucional, en particular, algunos defendíamos la tesis que debía estar por fuera de la rama judicial, como un órgano supremo, al estilo alemán por ejemplo, con una superior jerarquía a cualquier otro tribunal y con el monopolio absoluto del control constitucional. Pero esa pelea la perdimos porque en el seno de la Constituyente había mucho defensor de la Corte Suprema y del Consejo de Estado. Entonces, simplemente, nos ganaron el debate y consintieron que la Corte Constitucional se

creara como una concesión a quienes la defendíamos, a cambio de que nosotros aceptáramos que esa Corte iba a ser igual a las demás. Ese es el gran problema de los consensos. Como en ellos uno no puede imponer sus tesis y tiene que ceder, y a su vez el otro también cede, entonces se pierde claridad, coherencia y a veces se pierden los propósitos. Obviamente, ese fue el gran error de la Constituyente, haber creado el tribunal constitucional, y no colocarlo por fuera de la rama judicial, como un órgano supremo que participa en la dirección del Estado, un órgano constitucional, como se autoproclama el tribunal constitucional alemán, con una garantía superior, y cuyas decisiones son vinculantes para todas las demás instancias. Pero eso no quedó así y entonces ahí engendramos los vicios, los choques, los conflictos, porque, finalmente, son conflictos de vanidades: una Corte Suprema que no se siente inferior a la Corte Constitucional y un Consejo de Estado que tampoco se siente inferior. Y como desde el punto de vista de la definición constitucional están al mismo nivel, no pueden aceptar que sus fallos sean revocados, bajo el principio de que no es aceptable que un órgano igual revoque mis decisiones.

Sin embargo, para Luis Guillermo Nieto Roa esta confrontación carece de fundamento desde una posición lógica a partir de los enunciados de la Constitución:

Creo que no debería haber conflicto desde el punto de vista institucional, ni desde el punto de vista de las normas constitucionales. Y si se ha presentado, ha sido en razón de vanidades, porque las altas cortes no quieren ceder a la realidad de que ya no son tan altas. Cuando se creó la Corte Constitucional había la propuesta de que la Corte Suprema se llamara Corte de Casación, pero cuando vino a discutirse el tema, algunos consideraron que no valía la pena cambiarle el nombre. Pero si la llamamos Corte Suprema de Justicia, los magistrados se van a sentir supremos y por lo tanto, no van a aceptar la posibilidad de que haya otra institución del poder judicial que les pida cuentas. Creo que hay que cambiarle el nombre de Corte Suprema de Justicia por el de Corte de Casación. Aquí deberíamos darle a las cosas el nombre que es, para que entiendan que hay un poder disciplinario que es el Consejo Superior de la Judicatura, y que hay un poder superior que es la Corte Constitucional, que puede revisar una sentencia cuando hay violación de derechos fundamentales. Así que constitucionalmente sí hay un poder por encima y es el que tiene que ver con la norma de normas, y no hay una norma por encima ella, entonces es un asunto de lógica.

11. EPÍLOGO. LA AUSENCIA DE SENTIDO CONSTITUCIONAL, UNA POSIBLE EXPLICACIÓN

Desde la sola perspectiva de la suerte que han corrido los constituyentes en estos veinticinco años de vigencia del Texto, podría pensarse que la muerte violenta de Álvaro Gómez Hurtado, el suicidio de María Mercedes Carranza,²¹⁰ el prolongado exilio de Aída Abella y la larga condena a prisión de un exconstituyente tan emblemático como Francisco Rojas Birry por su responsabilidad en el delito de cohecho propio cuando fue personero de Bogotá, son una muestra fehaciente de que ese pacto de paz que se esperaba iba a ser la Constitución de 1991, a pesar de sus muchos y muy notorios logros, todavía no resulta suficiente como herramienta que sirva para desatar definitivamente esa tela de Penélope en que desde hace 200 años se ha convertido el proceso constituyente en Colombia. Y esta es una sensación de escepticismo que tal vez quede bien resumida cuando la exconstituyente María Terea Garcés Lloreda dice que *“No veo que el país vaya para ninguna parte”*.

Por otra parte, también resulta muy notorio el escaso éxito político de algunos de los actores fundamentales que ayudaron a la culminación de ese texto. Así pues, la desaparición de los grupos políticos Alianza Democrática M-19 y Salvación Nacional, así como la incapacidad de dos de los más indiscutidos líderes de ese cuerpo (Antonio Navarro y Horacio Serpa), por alcanzar la Presidencia de la República. Son hechos que a la luz de la historia tienen un hondo significado político y siembran un cierto aire de frustración que es expresado por varios de los constituyentes. Así por ejemplo, Jaime Arias López afirma que:

Me duele mucho tener que admitir que nuestra sociedad no tiene voluntad de cambio y lo pude constatar en mis diálogos con los diferentes actores de la sociedad civil y del gobierno mismo y de sus instituciones, pues se observaba que había un interés claro de cada uno por conservar sus privilegios. En Colombia no hay una voluntad clara de hacer una real

210 Este, que es un acto tan íntimo, se refiere aquí por la sola razón de que las versiones más autorizadas atribuyen esa decisión a la profunda conmoción que produjo en la poeta la muerte de su hermano a manos de un grupo guerrillero.

redistribución de oportunidades, de establecer un verdadero régimen de igualdades, que la democracia realmente se pueda ejercer con la plenitud de las garantías.

Pues bien, la ausencia de sentido constitucional de nuestra sociedad puede ser una posible explicación a esta inveterada incapacidad para la aceptación plena de un verdadero orden democrático y constitucional. En relación con esta realidad, apropiadamente dijo en su momento Carlos Restrepo Piedrahita, a propósito de la celebración del centenario de la Constitución de 1886, que era deplorablemente ínfimo el grado de conciencia en relación con la necesidad de instrucción cívica para los colombianos. Según sus palabras, eso había llevado a que de todos los sentimientos que pueden caracterizar una sociedad, el menos desarrollado en Colombia fuera el sentimiento constitucional.²¹¹ En sentido similar, el constitucionalista español Francisco Rubio Llorente ha dicho, con bastante razón, que la aprobación de una Constitución no es más que una hipótesis de Constitución y ella será una realidad viva cuando los ciudadanos la hagan eficaz.²¹² Por eso, mientras el ciudadano común no se la apropie, la eficacia de la Ley Fundamental estará en entredicho, los derechos que ella garantiza serán simples enunciados y la efectiva ejecución de la misma quedará supeditada a la buena voluntad de los poderes estatales, que actuarán a su arbitrio frente a unos individuos inermes en muchas ocasiones, pero las más de las veces simplemente indolentes.

A la luz de las anteriores afirmaciones, parece quedar claro que uno de los elementos fundamentales para alcanzar la viabilidad de una Constitución es la conformación de un profundo compromiso con ella, algo así como lo que los norteamericanos llaman patriotismo constitucional. En esta tarea la gran protagonista debe ser la sociedad civil, pues es ella la encargada de canalizar las protestas y ejercer las presiones que evitan que se desvirtúen los logros alcanzados. Pero para ello se requiere una sociedad civil más organizada, plenamente mentalizada de sus derechos y conectada consciente y emocionalmente a los valores y decisiones constitucionales y a la participación político-social que le permiten su realización como ciudadanos en una democracia ajustada al derecho. En fin, una sociedad cuyas instituciones políticas susciten en el pueblo el sentimiento constitucional y la firme adhesión a los principios contenidos en la Ley Fundamental.²¹³

211 Restrepo Piedrahita, Carlos. *Constituyentes y constitucionalistas...* Óp. cit. p. 29.

212 Rubio Llorente, Francisco. *La Forma del Poder*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, p. 73.

213 Dugas, John (Comp.). *La Constitución de 1991 ¿Un pacto político viable?*, Universidad de los Andes, Bogotá, 1993, p. 43.

Desde esta perspectiva, no resulta extraño, entonces, que la Constitución haya recogido una disposición que pretende poner remedio a esta situación. Se trata del art. 41, que ordena que:

En todas las instituciones de educación, oficiales o privadas, serán obligatorios el estudio de la Constitución y la Instrucción Cívica. Así mismo se fomentarán prácticas democráticas para el aprendizaje de los principios y valores de la participación ciudadana. El Estado divulgará la Constitución.

Este precepto ha sido desarrollado por la ley 107 de 1994, que en su art. 1 exige cursar cincuenta horas de estudios constitucionales para obtener el título de bachiller; mientras que la Ley 30 de 1991 ha dispuesto en su art. 128 que:

En todas las instituciones de Educación Superior, estatales u oficiales, privadas y de economía solidaria, serán obligatorios el estudio de la Constitución Política y la instrucción cívica en un curso de por lo menos un semestre. Así mismo, se promoverán prácticas democráticas para el aprendizaje de los principios y valores de la participación ciudadana.

Ojalá que estas medidas se conviertan en la semilla que permita que la Constituyente de 1991, ese enorme y esperanzador esfuerzo colectivo, no vaya a terminar cayendo en la vieja trampa nacional de que todo se cambia para que todo siga igual, la cual es una realidad siempre presente en nuestro modelo institucional, tal como lo ha denunciado Valencia Villa:

Existe una relación inversamente proporcional entre el número y la frecuencia de las cartas y enmiendas expedidas y adoptadas, y la calidad e intensidad de las transformaciones por ellas introducidas en la economía, la política, la cultura y la vida cotidiana de Colombia y los colombianos. Probablemente ningún otro país latinoamericano ha cambiado más su aparato normativo que Colombia, y probablemente ningún otro país latinoamericano ha cambiado menos sus instituciones políticas que Colombia. En suma, el reformismo constitucional es un operador del continuismo político y social. Opera como un auténtico fetichismo jurídico, en el sentido de que reifica los lazos intersubjetivos y los convierte en moneda contractual, materia prima para la producción de poder que es a la vez capital político y valor ideológico. Y actúa también como un verdadero machismo jurídico puesto que la mitológica voluntad del constituyente y legislador se erige en una instancia de enrarecimiento de todas las relaciones y de anulación de todas las contradicciones.²¹⁴

Estos temores parecen confirmarse a partir del hecho de que ésta, que es una Constitución que no acaba de consolidarse, ya está siendo objeto de un agresivo proceso de involución constitucional, pues como dijo Kalmanovitz:

214 Valencia Villa. Óp. cit. p. 44.

[...] lo que plantea Uribe es un retorno a la Constitución de 1886, pero la de antes de las reformas de 1910. La extensión del período presidencial hecha posible por la reelección, las amplias prerrogativas para definir la composición de las Cortes, influir sobre los organismos de control, determinar la inclinación de la junta directiva del Banco de la República, el creciente control de la ejecución del gasto territorial, el retorno de la moral católica, todos han contribuido a concentrar el poder en una presidencia imperial que por lo mismo se torna despótica e ineficiente. Hasta la estadística ha sido sometida a los deseos narcisistas del presidente y de algunos de sus ministros.²¹⁵

Solo resta esperar que, ante este incierto panorama, nuestro país no esté avanzando por la misma senda de las embrionarias y siempre fracasadas democracias de América Latina, porque entonces la alternativa, la de siempre, será la de acudir a otra asamblea nacional constituyente, que es la nueva fórmula, tan socorrida como fallida, en la que están cayendo los crecientes neopopulismos de la región, particularmente en el área andina, donde desde 1990 Colombia, Perú, Ecuador, Venezuela y Bolivia, se han aventurado a la utilización de este recurso constitucional buscando siempre una transición a la democracia. Pero, esas han sido experiencias casi todas fallidas, pues, como advierte Alejo Vargas,

... en todos los casos anteriores hay una gran ilusión de cambio basada en lo que podríamos denominar la utopía constitucional, lo que significa depositar en el proceso de expedición de una nueva carta política, las esperanzas de cambios no sólo en lo político, sino en lo social y lo económico.²¹⁶

Coherentes con esa realidad regional, afortunada o infortunadamente, en Colombia cada día se habla con más fuerza de la necesidad de convocar una nueva Asamblea Nacional Constituyente. Si ese proceso llega a darse, ojalá que ese cuerpo sea el escenario a partir del cual nuestra sociedad sea capaz de encauzar su destino por una senda estable, de tal suerte que su devenir discurra de una forma más ordenada y, sobre todo, más pacífica que la que ha vivido hasta ahora.

215 Kalmanovitz, Salomón. "La revisión de la Constitución de 1991", *El Espectador*, semana del 19 al 25 de noviembre de 2006, p. 22A.

216 Vargas, Alejo. "Refundar democracias", *El País*, lunes 3 de diciembre de 2007, p. 11.

ANEXOS

Lista alfabética de los constituyentes

Aída Yolanda Abella Esquivel
Carlos Daniel Abello Roca
Jaime Arias López
Jaime Benítez Tobón
Álvaro Cala Hederich
María Mercedes Carranza Coronado
Fernando Carrillo Flórez
Jaime Castro Castro
Marcos Chalita
Tulio Cuevas Romero
Álvaro Echeverry Uruburu
Raimundo Emiliani Román
Juan Carlos Esguerra Portocarrero
Eduardo Espinosa Facio-Lince
Jaime Fajardo Landaeta
Orlando Fals Borda
Juan B. Fernández Renowitzky
Antonio Galán Sarmiento
María Teresa Garcés Lloreda
Angelino Garzón
Carlos Fernando Giraldo Ángel
Álvaro Gómez Hurtado
Juan Gómez Martínez
Guillermo Guerrero Figueroa
Helena Herrán de Montoya
Hernando Herrera Vergara
Armando Holguín Sarria
Oscar Hoyos Naranjo
Carlos Lemmos Simonds
Álvaro Leyva Durán
Carlos Lleras de la Fuente
Rodrigo Lloreda Caicedo
Rodrigo Llorente Martínez
Hernando Londoño Jiménez
Iván Marulanda Gómez
Francisco Maturana
Darío Antonio Mejía Agudelo

Arturo Mejía Borda
Rafael Ignacio Molina Giraldo
Lorenzo Muelas Hurtado
Antonio José Navarro Wolff
Luis Guillermo Nieto Roa
Jaime Ortiz Hurtado
José Matías Ortiz
Mariano Ospina Hernández
Carlos Ossa Escobar
Rosemberg Pabón Pabón
Alfonso Palacio Rudas
Misael Pastrana Borrero
Otty Patiño Hormaza
Alfonso Peña Chepe
Jesús Pérez Gonzáles Rubio
Guillermo Perry Rubio
Héctor Pineda Salazar
Guillermo Plazas Alcid
Augusto Ramírez Cardona
Augusto Ramírez Ocampo
Cornelio Reyes Reyes
Carlos Rodado Noriega
Abel Rodríguez
Francisco Rojas Birry
Germán Rojas Niño
Julio Salgado Vásquez
Miguel Santamaría Dávila
Horacio Serpa Uribe
Germán Toro Zuluaga
Carlos Holmes Trujillo García
Diego Uribe Vargas
Alfredo Vásquez Carrizosa
José María Velasco Guerrero
Eduardo Verano de la Rosa
Fabio Villa Rodríguez
Hernando Yepes Arcila
Antonio Yepes Parra
Gustavo Zafra Roldán
Alberto Zalamea Costa

La adscripción profesional de los constituyentes que participaron en la Asamblea de 1991

40 abogados: Diego Uribe Vargas, Jesús Pérez González, Julio Simón Salgado, Misael Pastrana, Guillermo Guerrero, Helena Herrán, Hernando Londoño Jiménez, Arturo Mejía Borda, Jaime Ortiz Hurtado, Juan B. Fernández, Álvaro Gómez Hurtado, Álvaro Echeverri Uruburu, Cornelio Reyes, Alfredo Vásquez Carrizosa, Carlos Holmes Trujillo, Jaime Benítez Tobón, Carlos Lleras de la Fuente, Juan Carlos Esguerra, Augusto Ramírez Ocampo, Carlos Lemos Simonds, Álvaro Leyva Durán, Francisco Rojas Birry, Fernando Carrillo Flórez, Raimundo Emiliani, Jaime Castro, Hernando Yepes Arcila, Armando Holgín, Jaime Arias López, Guillermo Plazas Alcid, Rodrigo Lloreda Caicedo, Horacio Serpa Uribe, Gustavo Zafra, Hernando Herrera Vergara, Luis Guillermo Nieto, María Teresa Garcés, Carlos Daniel Abello Roca, Oscar Hoyos Naranjo, Fernando Giraldo Ángel, Alfonso Palacio Rudas, José María Velasco Guerrero.

8 ingenieros: Juan Gómez Martínez, Álvaro Federico Cala, Guillermo Perry, Carlos Rodado, Antonio Galán Sarmiento, Antonio Navarro Wolff, Mariano Ospina Hernández, Rafael Ignacio Molina.

4 economistas: Jaime Fajardo Landaeta, Carlos Ossa Escobar, Iván Marulanda Gómez, Miguel Santamaría Dávila.

3 educadores: Aida Abella Esquivel, Abel Rodríguez Céspedes, Germán Toro Zuluaga.

3 médicos: Antonio Yepes Parra, Eduardo Espinosa Faciolince, Augusto Ramírez Cardona.

2 arquitectos: Héctor Pineda Salazar, Otty Patiño.

1 tecnólogo: Angelino Garzón.

1 odontólogo: Francisco Maturana.

1 sociólogo: Orlando Fals Borda.

1 filósofa: María Mercedes Carranza.

1 administrador de empresa: Eduardo Verano de la Rosa.

10 no disponible: Lorenzo Muelas, Tulio Cuevas, Fabio Villa, Alberto Zalamea, Rosemberg Pabón, José Matías Ortiz Sarmiento, Marco Antonio Chalita, Darío Mejía Agudelo, Alfonso Peña Chepe, Germán Rojas Niño.

Listado de constituyentes y su adscripción política al momento de la elección

CONSTITUYENTE	PARTIDO POLÍTICO
Antonio Navarro Wolff	AD M-19
Carlos Ossa Escobar	AD M-19
Álvaro Leyva Durán	AD M-19
Rosemberg Pabón Pabón	AD M-19
José María Velasco Guerrero	AD M-19
María Mercedes Carranza	AD M-19
María Teresa Garcés Lloreda	AD M-19
Héctor Pineda Salazar	AD M-19
Fabio Villa Rodríguez	AD M-19
Angelino Garzón	AD M-19
Otty Patiño	AD M-19
Óscar Hoyos Naranjo	AD M-19
Germán Toro Zuluaga	AD M-19
Orlando Fals Borda	AD M-19
Augusto Ramírez Cardona	AD M-19
Abel Rodríguez	AD M-19
Germán Rojas Niño	AD M-19
Álvaro Echeverry Uruburu	AD M-19
Francisco Maturana (no asumió)	AD M-19
Marcos Chalita	AD M-19
Álvaro Gómez Hurtado	MSN
Carlos Lleras de la Fuente	MSN
Raimundo Emiliani Román	MSN
Tulio Cuevas Romero	MSN
Alberto Zalamea Costa	MSN

Cornelio Reyes	MSN
Rafael Molina Giraldo	MSN
Luis Guillermo Nieto Roa	MSN
Álvaro Cala Hederich	MSN
Carlos Daniel Abello Roca	MSN
Juan Carlos Esguerra Portocarrero	MSN
Misael Pastrana Borrero (renunció)	Conservador
Augusto Ramírez Ocampo	Conservador
Mariano Ospina Hernández	Conservador
Hernando Yepes Arcila	Conservador
Carlos Rodado Noriega	Conservador
Rodrigo Llorente	Conservador
Horacio Serpa Uribe	Liberal
Guillermo Perry Rubio	Liberal
Eduardo Verano de la Rosa	Liberal
Jaime Castro Castro	Liberal
Hernando Herrera Vergara	Liberal
Jesús Pérez González-Rubio	Liberal
Jaime Ortiz Hurtado	UC
Arturo Mejía Borda	UC
Carlos Lemos Simmonds	Liberal
Diego Uribe Vargas	Liberal
Alfredo Vázquez Carrizosa	UP
Aída Avella	UP
Juan Gómez Martínez	Conservador
Hernando Londoño Jiménez	Conservador
Rodrigo Lloreda Caicedo	Conservador
Miguel Santamaría Dávila	Conservador

Julio Salgado Vásquez	Liberal
Fernando Carrillo Flórez	Liberal Mov.Estudintes
Antonio Galán Sarmiento	Liberal
Helena Herrán de Montoya	Liberal
Juan B. Fernández Renowitzky	Liberal
Alfonso Palacio Rudas	Liberal
Francisco Rojas Birry	ONIC
Carlos Fernando Giraldo Ángel	Liberal
Armando Holguín	Liberal
Eduardo Espinosa Faciolince	Liberal
Carlos Holmes Trujillo García	Liberal
Miguel Antonio Yepes Parra	Conservador
Gustavo Zafra Roldán	Liberal
Guillermo Guerrero Figueroa	Liberal
Jaime Benítez Tobón	Liberal
Iván Marulanda Gómez	Liberal
Guillermo Plazas Alcid	Liberal
Lorenzo Muelas Hurtado	AICO
Jaime Arias López	Liberal

Constituyentes sin voto

CONSTITUYENTE	MOVIMIENTO
Jaime Fajardo Landaeta	Ejército Popular de Liberación
Darío Mejía	Ejército Popular de Liberación
Valentín González / José Matías Ortiz	Partido Revolucionario de los Trabajadores
Alfonso Peña Chepe	Movimiento Armado Quintín Lame

Comisiones

Al establecer su reglamento y organización, la Asamblea Constituyente se distribuyó en las siguientes comisiones permanentes:

- Comisión Primera: principios, derechos y reforma constitucional.
- Comisión Segunda: autonomía regional.
- Comisión Tercera: reformas al Gobierno y al Congreso.
- Comisión Cuarta: administración de justicia y Ministerio Público.
- Comisión Quinta: temas económicos, sociales y ecológicos.

Partido político	Escaños	% Escaños	Votos	% Votos
Partido Liberal Colombiano (L)	24	35,76%	1.158.344	31,2%
Alianza Democrática M-19 (ADM-19)	19	27,1%	992.613	26,7%
Movimiento de Salvación Nacional (MSN)	11	15,7%	574.411	15,4%
Partido Social Conservador y conservadores independientes (C)	10	12,8%	422.110	11,4%
Movimiento Unión Cristiana (UC)	2	2,9%	115.201	3,1%
Unión Patriótica (UP)	2	2,9%	95.088	2,5%
Movimientos Indígenas (ONIC y AICO)	2	2,9%	54.226	1,5%
Otros	0	0,0%	236,362	6,4%
Votos blancos			37.735	1.1%
Votos nulos			24.467	
Total de votos escrutados			3.710.557	

BIBLIOGRAFÍA

- Amador Villaneda, Santiago. "El camino de la Constitución de 1991: diario de la exclusión", en Poder constituyente, conflicto y Constitución en Colombia, Uniandes, Bogotá, 2005, pp. 87 a 124.
- Andi. La Andi ante la reforma constitucional, Edinalco, Bogotá, 1988.
- Castillo, Luis Carlos. Etnicidad y nación. El desafío de la diversidad en Colombia. Universidad del Valle, 2007, 379 p.
- Cepeda Espinosa, Manuel José. "De la nueva Constitución al nuevo constitucionalismo". En Hojas Universitarias volumen IV. N° 37, Universidad Central. Bogotá, diciembre de 1991.
- _____ La Constituyente por dentro. Mitos y realidades. Presidencia de la República, Bogotá, 1993, 331 p.
- _____ Polémicas constitucionales. Legis, Bogotá, 2007, 457 p.
- De la Calle Lombana, Humberto. Contra todas las apuestas. Historia íntima de la Constituyente de 1991. Planeta, Bogotá, 2004, 329 p.
- Departamento de Antioquia. La Constitución que quieren los antioqueños, Imprenta Departamental, Medellín, 1991.
- Dugas, John. "El desarrollo de la Asamblea Nacional Constituyente", en La Constitución de 1991 ¿Un pacto político viable? Universidad de los Andes, Bogotá, 1993, p. 48.
- Echeverri de Restrepo, Carmenza y Orejuela Díaz, Libardo. La Constitución de 1991 ante la crisis de legitimidad institucional. Universidad Libre, Cali, 1995, 348 p.
- Esguerra Portocarrero, Juan Carlos. "Lectio Inauguralis: La lucha por los derechos". En Criterio Jurídico N° 3, 2003, Pontificia Universidad Javeriana Cali, p. 141 a 150.
- Galvis Gaitán, Fernando. La Constitución explicada por los constituyentes. Temis, Bogotá, 1991, 250. p.

- García Villegas, Mauricio. "Constitucionalismo perverso. Normalidad y anormalidad constitucional en Colombia: 1957-1997". En *El caleidoscopio de las justicias en Colombia*, Boaventura de Sousa Santos y Mauricio García Villegas (eds.), Siglo del Hombre Editores, Bogotá, 2001, pp. 317 a 370
- Gaviria Trujillo, César. Prólogo en: *De la Calle Lombana*, Humberto. *Contra todas las apuestas. Historia íntima de la Constituyente de 1991*. Planeta, Bogotá, 2004, 329 p.
- Gómez Albarello, Juan Gabriel. "Sobre las constituciones de Colombia". En *Colombia cambio de siglo*, IEPRI – Planeta, Bogotá, 2000, p.
- Gómez Hurtado, Álvaro. "¡Hay que tumbar el régimen!" En *Revista Diners* N° 303, Bogotá, junio de 1995, p. 17 a 22.
- González Posso, Camilo. *Constitución y democracia*. 2ª, Indepaz, Bogotá, 2005, 140 p.
- Helmsdorff, Daniela. "Participación política evangélica en Colombia". En *Historia Crítica* N° 12, enero-junio de 1996, p. 79 a 84.
- Holguín Sarria, Armando. *El debate general en la Asamblea Nacional Constituyente*. Contraloría General de la República, Bogotá, 1991, 667 p.
- _____ *Los indígenas en la Constitución colombiana*, Ediciones Gerardo Rivas Moreno, Bogotá, 1997, 186 p.
- Jiménez Martín, Carolina. "Momentos, escenarios y sujetos de la producción constituyente. Aproximaciones críticas al proceso constitucional de los noventa". En *Análisis Político* N° 58, Bogotá, 2006, p. 132 a 156.
- Kalmanovitz, Salomón. 1886-1991: "Una lectura económica de dos constituciones". En *El Malpensante* N° 77, 2007, p. 33 a 43.
- Llano Ángel, Hernando. "Constitución, reforma política y proceso de paz". En *Universitas Xaveriana* N° 25, Pontificia Universidad Javeriana Cali, agosto de 2001, p. 15 a 19.
- _____ "La Carta del 91: ¿Un consenso constitucional ficticio?". En *Criterio Jurídico* N° 5, Pontificia Universidad Javeriana Cali, 2005, p. 31 a 49.
- Lleras de la Fuente, Carlos. *Interpretación y génesis de la Constitución colombiana*. Cámara de Comercio de Bogotá, Bogotá, 1992, 735 p.

- Lleras de la Fuente, Carlos y Tangarife Torres, Marcel. Constitución Política de Colombia. Origen, evolución y vigencia. Diké, 1996, 2 Tomos, 1005 p.
- Mejía Quintana, Oscar. "La Constitución de 1991 como proyecto inacabado". En El otro derecho N° 28, ILSA, Bogotá, p. 147 a 169.
- Múnera, Alfonso. El fracaso de la nación. Región, clase y raza en el Caribe colombiano. Banco de la República – El Áncora, Bogotá, 1998, 253 p.
- Murillo Castaño, Gabriel. "La reforma política y la superación de los obstáculos al fortalecimiento democrático". En Gobernabilidad en Colombia. Retos y desafíos. Uniandes, Bogotá, 1993, p.
- ONIC. "Llegaron los indios, los negros y los raizales". En Cien días vistos por Cinep, N° 13, 1991, p. 11-12.
- Orejuela M., Jorge Armando y Rodríguez, Víctor Hugo. Semilla en tierra seca. La Constituyente: del sueño juvenil al negocio político. Jurídica Gustavo Ibáñez, Bogotá, 1993, 256 p.
- Orozco Abad, Iván. Después de Casaverde, Cien días vistos por Cinep, N° 13, 1991.
- Palacios, Marco. Entre la legitimidad y la violencia. Colombia 1875-1994. Norma, Bogotá, 1995, 386 p.
- _____ La clase más ruidosa y otros ensayos sobre política e historia. Norma, Bogotá, 2002, 253 p.
- Palacios, Marco y Safford, Frank. Colombia: país fragmentado, sociedad dividida. Norma, Bogotá, 2002, 744 p.
- Pardo Rueda, Rafael. De primera mano: Colombia 1986-1994 entre conflictos y esperanzas. Norma, Bogotá, 1996, 519 p.
- Pastrana Borrero, Misael. "Memorial de agravios a la Constituyente y a la Constitución". En Revista Javeriana N° 598, Bogotá, Septiembre de 1993, p.215-225
- _____ La verdad y el poder. Puntos de vista. Supernova, Bogotá, 1990, 334 p.
- Pérez González, Jesús. "La Constituyente, el cambio político y la paz". En Revista Javeriana N° 564, Bogotá, mayo de 1990, pp. 261 a 271.

Pinilla Campos, Ernesto. “¿Es viable el Estado social de derecho en la sociedad colombiana?” En *Pensamiento Jurídico* N° 15, 2002, p. 237 a 260.

Pizzorusso, Alessandro. *Lecciones de derecho constitucional*. Tomo I, CEC, Madrid, 1984, 381 pp.

Ramírez Cleves, Gonzalo. “Reformas a la Constitución de 1991 y su control de constitucionalidad: entre democracia y demagogia”, *Revista derecho del Estado* N° 21, Universidad Externado, Bogotá, 2008, pp. 145-176.

Restrepo Hung, Marcela y Llano Ángel, Hernando. “Política y narcotráfico en el Valle. Del testaferrato al paramilitarismo político”. En *Revista Foro* N° 55, Bogotá octubre de 2005, p. 16 a 28.

Restrepo Piedrahita, Carlos. *Primeras constituciones de Colombia y Venezuela 1811-1830*. Universidad Externado de Colombia, 1993, 544 p.

_____ El Congreso Constituyente de la Villa del Rosario de Cúcuta 1821. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1990, 282 p.

_____ “Constituyentes y constitucionalistas del siglo XIX”. En *Constituciones de Colombia T. I*, Banco Popular, Bogotá, 1986, 547 p.

Restrepo, Luis Alberto. “Asamblea Nacional Constituyente en Colombia: ¿Concluirá por fin el Frente Nacional?” En *Análisis Político* N° 12, enero-abril de 1990, p. 52 a 60.

Roll, David. *Un siglo de ambigüedad. Para entender cien años de crisis y reformas políticas en Colombia*. Cerec, Bogotá, 2001, 599 p.

Rubio Llorente, Francisco. *La forma del poder*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, 657 p.

Sáchica Aponte, Luis Carlos. *La de 1886, una Constitución a la medida*. Temis, Bogotá, 1986, 217 p.

_____ “Constitución de largo andar y lejano horizonte”. En *Boletín Cultural y Bibliográfico*, V. 23, N° 9, Bogotá, 1986, pp. 9-16

_____ *Del malestar en las instituciones*. Jurídicas Gustavo Ibáñez, Bogotá, 2005, 147 p.

- Samper, José María. Derecho público interno. Temis, Bogotá, 1982, 657 pp.
- Sánchez, Gonzalo. Política y Constitución. Universidad Central, Bogotá, 1998, 262 p.
- Sandoval, Fabio. ¿Por dónde va la Constituyente?, Cien días vistos por Cinep, N° 12, 1991.
- Sanín, Javier. El camino de la constituyente. Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 1991, 78 p.
- Tascón, Tulio Enrique. Historia del derecho constitucional colombiano, Litoalfa, Pereira, 2000, 234 p.
- Torres Forero, César Augusto. De las aulas a las urnas la Universidad del Rosario, la séptima papeleta y la constituyente de 1991. Universidad del Rosario, Bogotá, 2007, 123 p.
- Trujillo Muñoz, Augusto. “Un país nacional ¿Será posible?”. En Revista Diners N° 245, Bogotá agosto de 1990, pp. 50 a 52.
- Uprimny Yepes, Rodrigo. “Violencia, poder y acción colectiva: una comparación entre la dictatorial Bolivia y la civilista Colombia”. En Constitución, gobernabilidad y poder, Universidad Nacional, Bogotá, 1996, p. 213 a 227.
- Uribe Vargas, Diego. Evolución política y constitucional de Colombia, Universidad Complutense, Madrid, 1996, 448 p.
- Valencia Villa, Hernando. Cartas de Batalla. Una crítica del constitucionalismo colombiano. Cerec – Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1987, 184 pp.
- Vargas, Mauricio. Memorias secretas del revolcón. Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1993, 304 p.
- Vásquez Carrizosa, Alfredo. El poder presidencial en Colombia. 3ª, Ediciones Sudamérica, Bogotá, 1986, 524 p.
- Zalamea Costa, Alberto. Diario de un constituyente. Temis, Bogotá, 1992, 448 p.
- Zuluaga Gil, Ricardo. “El control de constitucionalidad de los actos reformativos de la Constitución”. En Justicia constitucional, Legis, Bogotá, 2006, p. 293 a 311.

Se terminó de imprimir en



PBX: 411 21 20

Cra. 80 N.º 44B-287 / Medellín

info@extrategiapublicidad.com

www.extrategiapublicidad.com